Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2020



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2020

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2020



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642
11.200 Montevideo, Uruguay
Tel. +598 2408 5301

serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy

 @SerpajUy

 @Serpaj_Uruguay

 @serpaj.uy

 SERPAJ Uruguay

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2020
Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-564-49-7



Esta publicación fue financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL) con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de les autores.



Consejo Editor

Camila Brusoni, Florencia Casarotti, Florencia Lemos, Tamara Samudio y Andrea Sorondo.

Derechos civiles y políticos

Francesca Lessa, Rodrigo Barbano, Mariana Risso, Micaela Boiani, Carolina Carretero, Patricia López, Paola Lorenzo, Graciela Montes de Oca, Equipo Imágenes del Silencio, Nilo Patiño, Guillermo Payssé, Malena Laucero, Efraín Olivera, Asociación Civil Ágora, Memoria en Libertad, Casa Bertolt Brecht, Luis Eduardo Morás, Daniel Zubillaga, Andrea Sorondo, Camila Brusoni, Florencia Casarotti, Florencia Lemos, Tamara Samudio, Adriana Vaselli, Ignacio Salamano, Rodrigo Rey.

Derechos económicos, sociales y culturales

Raúl Zibechi, Sergio Sommaruga, Lucía Naser, Lucía García, Ignis Lois, Ximena Echevarría, Victoria Cestau, Ximena Baráibar Ribero, Carolina González Laurino, Sandra Leopold Costábile, Laura Paulo Bevilacqua, Laura Bálsamo, Rodrigo Alonso, Gabriel Oyhantçabal, Soldaridad Uy, Colectivo Rebelarte, NITEP, Coordinadora de Feminismos Uy, Soledad González, Florencia Roldán, Alejandra Collette Spinetti Núñez, Fabiana Condon, Cristina Prego, Laura Vega, Melania Raszap, Mauricio Fuentes, Benjamín Nahoum, Alejandro Guevara, Miguel Scapusio, Pablo Martinis, Eduardo Gudynas, Gabriel Delacoste.

Anexo Legislativo

Laura Bálsamo

Diagramación

Equipo de diseño de Tradinco S.A.

Fotografía de tapa

Santiago Mazzarovich

Fotografías de interior

Colectivo Rebelarte, Héctor Tierno, Martha Passeggi, Martín Varela Umpiérrez, Santiago Mazzarovich, Equipo Imágenes del Silencio, Leidy Laura Sosa, Serpaj, NITEP.

Introducción

Hace ya 32 años que cada diciembre el Servicio Paz y Justicia Uruguay presenta el Informe *Derechos Humanos en el Uruguay*. Gracias a la inmensa colaboración de diversas organizaciones y colectivos sociales, academia y militantes, buscamos plasmar en este libro el estado de situación de los derechos humanos en nuestro país: avances, retrocesos y nudos críticos en esta materia.

Este año se vio signado por el cambio de gobierno, que efectivizó la ejecución de su programa a través de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC). A través de la utilización de un mecanismo que atenta contra los principios democráticos, la coalición "multicolor" logró promulgar una extensa ley sumamente regresiva en materia de derechos, desde un enfoque punitivista y privatizador. El contexto de pandemia mundial por el COVID-19 y las medidas establecidas por la emergencia sanitaria generaron un escenario de desmovilización social muy propicio para la aprobación de esta ley. Si bien el Poder Legislativo citó a diverses[1] actores de la sociedad para que presentaran sus argumentos en torno a la LUC, dicha convocatoria resultó ser una artimaña para no instalar un verdadero debate público democrático.

Dicho contexto de emergencia sanitaria ha sido el pretexto ideal para la aplicación de una política neoliberal de respuesta unívoca a las demandas del sector empresarial, de flexibilización laboral, de control selectivo y represivo de los espacios públicos, de limitación de las actividades culturales, y de restricción presupuestaria en la gestión de la seguridad social, la salud y las políticas sociales.

Junto con la regresión legislativa que implicó la aprobación de la LUC, este año estuvo atravesado por discursos desde el sistema político marcadamente conservadores, violentos y negacionistas. La llegada al parlamento de un partido militar como Cabildo Abierto y su constante búsqueda de deslegitimar luchas y organizaciones de derechos humanos, particularmente a la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos-Desaparecidos, parece habilitar un escenario propicio para la expresión de discursos de odio y prácticas fascistas que tuvieron lugar este año. Claros y preocupantes ejemplos de ello son los ataques a personas en situación de calle con bates de béisbol en Montevideo o la reaparición de pancartas de la Juventud Uruguaya de Pie.

Este escenario nos exige como izquierda social repensar nuestras estrategias de movilización y lucha, en un nuevo e incierto contexto que nos necesita en alerta, actives y solidaries. Los últimos y esperanzadores acontecimientos en países vecinos como Bolivia y Chile, donde se vio la fortaleza del movimiento social en la toma del espacio y la agenda pública, nos invitan a redoblar fuerzas y reivindicar nuestra capacidad de lucha.

[1] Por decisión del Consejo Editor la redacción a su cargo utiliza lenguaje inclusivo, dejando a criterio de les autores de cada artículo su utilización.

Derechos Civiles y Políticos



Foto: Santiago Mazzarovich

Memoria e impunidad



Foto: Héctor Tierno

El Plan Cóndor en los tribunales de Roma
Algunas ref exiones sobre la sentencia de apelación de 2019[1]

Francesca Lessa[2]

El 25 de noviembre de 2020 se conmemoraron los 45 años de la reunión fundacional del Plan Cóndor acaecida en Santiago de Chile. En esa cumbre en 1975, los representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay acordaron la creación de una red secreta de cooperación transnacional para coordinar la persecución y eliminación de opositores políticos más allá de cualquier frontera en Suramérica, que llegó a llevar adelante operaciones hasta en Europa y Estados Unidos. Dicho aniversario nos invita a reflexionar sobre los avances logrados en desenredar los secretos que aun rodean el Cóndor y también sobre el papel de la justicia penal en sancionar a los responsables de los delitos de dicha coordinación represiva.

En particular, en estos últimos cinco años, los tribunales de Argentina, Chile, Italia, y Uruguay han dictado ocho sentencias en las que se condenaron a 88 ex policías, militares, y civiles de Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú, y Chile por violaciones de derechos humanos cometidas contra 145 víctimas en el marco del Plan Cóndor. Desde 2015, se acercaron a su conclusión tres juicios emblemáticos de larga data relativos al Cóndor. De hecho, en 1999 varios sobrevivientes, familiares, activistas de derechos humanos y sus abogados habían denunciado los delitos de la coordinación represiva en tres países: en Roma en junio, en Santiago en septiembre, y en Buenos Aires en noviembre.

Después de casi 15 años de investigaciones, finalmente se llegó a la etapa de juicio y se dictaron sentencias de primera instancia y de apelación. En Argentina, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de la Capital Federal condenó el 27 de mayo de 2016 a 15 imputados – incluyendo al Coronel uruguayo Juan Manuel Cordero Piacentini y el ex dictador argentino Reynaldo Bignone – a penas de prisión entre 25 y 8 años y reconoció judicialmente que la Operación Cóndor había constituido una asociación ilícita transnacional para cometer violaciones de derechos humanos.[3] Dicha sentencia fue confirmada en apelación en mayo de 2018.

---

1 La preparación de este capítulo ha sido posible gracias al proyecto financiado por el programa de investigación e innovación de la Unión Europea, Horizon 2020, en el marco del proyecto Marie Skłodowska-Curie no. 702004.

2 Profesora. Centro Latinoamericano y Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford. Presidenta de Honor, Observatorio Luz Ibarburu.

3 Lessa, Francesca. 2016. "Justicia sin fronteras: El juicio por el Plan Cóndor." En *Derechos Humanos en el Uruguay: Informe 2016,* Servicio Paz y Justicia. Montevideo, pp. 25-41.

En Chile, el 21 de septiembre de 2018, el ministro en visita para causas por violaciones a los derechos humanos de la Corte de Apelaciones de Santiago, Mario Carroza Espinosa, sancionó a 20 ex agentes de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) a penas entre 17 años y 3 meses de reclusión, condenando entre otros a figuras simbólicas de la DINA como Pedro Espinoza Bravo, Cristoph Georg Willeke Floel y Raúl Eduardo Iturriaga Neumann.[4]

Finalmente, en Roma, la Primera Corte de Asís de Apelación condenó en apelación el 8 de julio de 2019 a 24 policías, militares, y civiles de Uruguay, Bolivia, Perú, y Chile por los homicidios cometidos en contra de 18 ciudadanos italianos y de 20 uruguayos durante el Plan Cóndor, así revertiendo 18 de las 19 absoluciones determinadas en primera instancia en 2017.[5] La Corte de Casación fijo fecha de audiencia para el 24 de junio de 2021, para examinar los recursos presentados por los abogados de los imputados y de las partes civiles.

En mi aporte al informe de SERPAJ de 2019 analicé de forma preliminar la sentencia de apelación, ya que su texto completo se difundió solamente el 27 de diciembre de 2019. En ese capítulo, relaté los antecedentes del juicio Cóndor en Roma, en particular su estrecha vinculación con la lucha contra la impunidad en el Uruguay, y subrayé como la sentencia italiana ponía en evidencia la situación de denegación de justicia que enfrentan los sobrevivientes y los familiares de las víctimas en el Uruguay.

En este capítulo abordaré primero los puntos claves de los fundamentos de la sentencia de apelación de Roma, en particular el análisis hecho por los jueces encararon respecto a la responsabilidad de los mando medios e inferiores. En segundo lugar, reseñaré como los abogados del juicio evaluaron a los fundamentos, y por último remarcaré la importancia de dicho veredicto en términos de la lucha contra la impunidad a nivel global y en Uruguay.

La sentencia de Apelación

El 27 de diciembre de 2019, la Primera Corte de Asís de Apelación de Roma difundió los fundamentos de la sentencia de julio; los mismos se extienden por 121 paginas[6]. Vale la pena recordar aquí que los ocho jueces, compuestos por dos juezas profesionales y seis populares -por un total de seis mujeres- habían confirmado las condenas a cadena perpetua de seis imputados de Uruguay, Bolivia, Chile, y Perú ya considerados culpables en primera instancia. Además, los magistrados revirtieron 18 de las 19 absoluciones, así castigando con

[4] "Operación Cóndor: Ministro Carroza condena a 20 exagentes de la DINA por homicidios y secuestros calificados," 21 de septiembre de 2018, https://www.pjud.cl/web/guest/noticias-del-poder-judicial/-/asset_publisher/kV6Vdm3zNEWt/content/operacion-condor-ministro-carroza-condena-a-20-exagentes-de-la-dina-por-homicidios-y-secuestros-calificados

[5] Lessa, Francesca. 2019. "El Juicio por la Operación Cóndor en Italia: Buscando verdad y justicia más allá de las fronteras." En *Derechos Humanos en el Uruguay: Informe 2019,* Servicio Paz y Justicia. Montevideo, pp. 19-31.

[6] Los fundamentos de la sentencia en italiano se encuentran en esta pagina web de la ONG 24 marzo, http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=578&MMN_position=200:200

la pena máxima de cadena perpetua a 12 imputados uruguayos (es decir Pedro Mato, José Gavazzo, José Arab, Ricardo Medina, Luis Maurente, José Sande, Ernesto Soca, Ernesto Ramas, Jorge Silveira, Gilberto Vázquez, Jorge Troccoli y Juan Carlos Larcebeau), a cinco chilenos,[7] y un peruano.[8] El tribunal también ratificó la absolución de primera instancia del uruguayo Ricardo Chávez Domínguez.

Los jueces de apelación se explayaron extensamente en los fundamentos al momento de explicar las razones por las que el tribunal había abordado de manera radicalmente diferente el asunto de la responsabilidad de los llamados mandos intermedios, es decir los imputados que habían sido absueltos en primera instancia en enero 2017. En ese entonces, los jueces inferiores habían diferenciado marcadamente entre los autores intelectuales que tenían roles de mando superior y que habían diseñado el Plan Cóndor, y los rangos inferiores.

Sobre ese punto, los jueces de primera instancia habían afirmado que los jefes políticos y militares de los países del Cóndor tenían plena responsabilidad moral y material respecto a cada homicidio cometido, por haber planeado la represión transnacional y proveído los recursos necesarios para eliminar a los/as opositores/as políticos/as en el exilio. Por otro lado, el tribunal consideró que las investigaciones solamente habían identificado a los autores materiales de los secuestros y encarcelamientos clandestinos, pero no habían aclarado quienes habían participado directamente en los asesinatos. Según los jueces, los mando intermedios habían llevado a cabo los secuestros ilegales, encerrado a las víctimas en prisiones clandestinas, y las habían interrogado bajo tortura, pero no consideraban plenamente probado que les hubiesen dado muerte. En primera instancia, por lo tanto, el tribunal absolvió a esos 19 imputados, ya que el delito de secuestro, del que los consideraban culpables, ya había prescripto por el paso del tiempo.

En apelación, los magistrados llevaron adelante una atenta revisión de toda la prueba recopilada, tanto en primera como segunda instancia, y señalaron como ellos no compartían las conclusiones de los jueces inferiores. Según el tribunal de apelación, los jueces de primera instancia habían omitido la consideración de una parte importante de la prueba, en particular "los perfiles personales de los imputados, las tareas desempeñadas en el periodo bajo consideración y la articulación de los aparatos represivos en cada país que adhirió al Plan Cóndor"[9]. En apelación consecuentemente los magistrados consideraron que:

> *"El análisis realizado [en primera instancia], por lo tanto, había sido incompleto y las conclusiones alcanzadas no habían comprendido plenamente el significado de la prueba adquirida, tornándose apresuradas y contradictorias respecto a las correctas premisas expresadas"*[10].

Respecto al Cóndor, los magistrados resaltaron como dicha colaboración represiva transnacional había generado condiciones similares en toda América del Sur respecto a

[7] Pedro Espinoza, Daniel Aguirre, Carlos Luco, Orlando Moreno y Manuel Vásquez.
[8] Martín Martínez Garay.
[9] Página 26 del veredicto.
[10] Página 26.

la represión política, y que las fuerzas armadas y de seguridad intercambiaban de manera cercana información de inteligencia y colaboraban al momento de detener a los opositores políticos. Así, esas prácticas de la coordinación represiva lograron que la salida al exilio en busca de un refugio en diferentes países del Cono Sur de América Latina se tornara totalmente infructuosa para los opositores políticos, "ya que el sistema de información y colaboración que existía entre los países miembros [del Cóndor] permitía controlar sus movimientos y llevar a cabo detenciones aun afuera de sus países de origen"[11].

Tomando distancia de la sentencia de primera instancia, los jueces de apelación remarcaron rotundamente cómo los agentes de los llamados mandos intermedios habían ejecutado las políticas de represión política "con pericia, determinación, y logrado resultados considerables en términos de los números de víctimas"[12]. Los magistrados declararon que estos imputados definidos por los jueces inferiores como rangos intermedios estaban lejos, en realidad, de ser oficiales subalternos, ajenos a lo que estaba aconteciendo, sino que, al contrario, aunque operaban más abajo en la jerarquía respecto a los mandos militares y los jefes de estado, constituían ***sus más cercanos colaboradores***, formando una elite estable e inmutable en su composición y revestían roles fundamentales en tareas de inteligencia y en las andamiajes de coordinación y represión de la subversión, disponiendo de autonomía decisional respecto de la organización de operaciones, instrumentos, personal y recursos económicos[13].

Además, los jueces analizaron en detalle la relación entre los autores intelectuales y los autores materiales de los delitos, resaltando cómo ambos realizaban de forma conjunta los objetivos de la coordinación represiva. Así aseveraron los magistrados italianos:

> *"Por cierto, es razonable afirmar que los arquitectos del Plan Cóndor, una vez identificado el objetivo a lograr, recurrieron, para su implementación, a* ***personas de confianza que compartían sus intenciones y que podían materializar el objetivo por ellos teorizado*** *y, ya que la actividad represiva había sido pensada a gran escala, su ejecución requería, necesariamente, autonomía en la elección de los tiempos, de los lugares de acción y de los blancos (siempre pertenecientes a grupos de oposición bajo la mira), amplitud de poderes, espíritu de iniciativa personal y capacidad de enfrentar imprevistos para asegurar el éxito de la operación que se basada, fundamentalmente, en la rapidez de las detenciones y tomando a las victimas desprevenidas"[14].*

Asimismo, el tribunal concluyó que los homicidios bajo consideración tenían que enmarcarse en la figura legal de "participación de varios individuos en un delito" (*concorso di persone nel reato continuato*)[15]. Según los jueces, de hecho, todos los imputados, tanto los autores intelectuales como los autores materiales, que llevaron adelante las tareas indispensables de recopilar y analizar información de inteligencia, detener a los blancos, mantener-

[11] Página 97.
[12] Página 99.
[13] Página 100.
[14] Página 99.
[15] Páginas 104–105.

los en los centros clandestinos de detención donde fueron torturados, habían contribuido a cumplir el objetivo final, es decir el asesinato de las víctimas.

Los magistrados italianos consideraron que la detención en prisiones clandestinas representaba un **paso obligado** hacia el objetivo final del asesinato de las víctimas. Finalmente, el tribunal aclaró que la figura legal del *concorso* prevé diferentes modalidades de participación que no implican solamente la ejecución directa del delito, sino que también abarcan cualquier aporte, material o psicológico, que se brinda deliberadamente a todas o algunas de las fases de la ideación, organización o realización de la acción delictiva, y que estos actos sean vinculados en una relación causal objetiva y que cada autor sea consciente del enlace y de la finalidad entre estos actos.

Reacciones al veredicto

Los/as abogados/as y activistas de derechos humanos elogiaron el trabajo de los jueces de segunda instancia una vez después de leer los fundamentos de la sentencia. Por su parte, Jorge Ithurburu -presidente de la ONG italiana 24 marzo que patrocinó a todos los juicios por los delitos de la dictadura argentina en los tribunales de Roma- resaltó cómo el veredicto reconocía indudablemente la participación consciente de los imputados en el plan de eliminación de los opositores políticos[16].

El abogado histórico de las causas de derechos humanos de Italia, Giancarlo Maniga, indicó de manera similar cómo los magistrados habían apreciado que todos los imputados habían sido cómplices de los asesinatos, más allá del papel exacto desempeñado por cada uno de ellos en el marco de las acciones coordinadas que habían llevado a los homicidios. No obstante sus rangos intermedios, esos oficiales habían consciente y voluntariamente ejecutado las funciones y tareas a ellos asignadas, así proporcionando aportes funcionales a cada acto criminal[17].

El abogado Andrea Speranzoni, que representaba a muchos familiares chilenos y uruguayos, como a la República Oriental del Uruguay, celebró el trabajo de los jueces por su minuciosa y completa análisis de una serie de pruebas muy amplia que abarcaba a centenares de testimonios orales brindados en primera instancia como a numerosos documentos de archivo. En particular, Speranzoni resaltó la importancia de que el tribunal de apelación hubiese incorporado en la etapa de apelación los archivos de la llamada "Computadora," del FUSNA de Uruguay, que había sido posible después de su hallazgo por el Grupo de Trabajo de Verdad y Justicia de Uruguay, y que brindaban información respecto a la persecución de los exiliados uruguayos en Argentina en 1977. Finalmente, además, el tribunal italiano valoró las sentencias penales dictaminadas en Uruguay en las que se habían conde-

16 "Corte de Roma confirma condena a Troccoli y Gavazzo", *Radio Cooperativa,* 7 de enero de 2020, https://laradiocooperativa.uy/corte-de-roma-confirma-condena-a-trocoli-y-gavazzo/

17 Intercambio de correo electrónico con Giancarlo Maniga, 12 de enero de 2020.

nado a partir de 2009 a muchos de los imputados acusados en Roma, como Gavazzo, Arab, Vázquez, y Larcebeau, y revisó atentamente todos los legajos personales de los oficiales militares.

El abogado Luca Ventrella, que representaba el estado italiano en el juicio, aplaudió a los magistrados de apelación por haber reconocido la autonomía decisional de los oficiales intermedios y la gravedad de los delitos políticos cometidos que habían afrontado a los derechos humanos más elementales de las víctimas.[18] Anteriormente, Ventrella había afirmado que los jueces de primera instancia habían faltado de "valentía jurídica" al momento de dictar su sentencia y que dichas absoluciones en 2017 constituían una aberración jurídica.

Finalmente, Arturo Salerni subrayó la importancia del juicio desde una perspectiva histórica, ya que trajo a la luz un sinnúmero de historias jamás contadas de las víctimas de la represión política en Suramérica que, de otra forma, "hubieran quedado ocultadas en la obscuridad de las salas de torturas y hubieran constituido muertes sin culpables"[19].

El juicio de Roma y la lucha contra la impunidad

La sentencia dictada en Roma por los homicidios en el marco del Plan Cóndor representa un paso fundamental en la lucha contra la impunidad tanto a nivel global como en Uruguay. Primero, el veredicto de los jueces italianos pone en relieve la importancia estratégica de los llamados "juicios en el exterior," para avanzar en pos de verdad y justicia y superar aquellos impedimentos que obstruyen al acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Dichos juicios se tornaron especialmente valiosos en los años 1990s, cuando leyes de impunidad garantizaban la inacción más absoluta de los tribunales de todo el Cono Sur. Fue exactamente en ese contexto que seis mujeres que eran familiares de víctimas uruguayas y argentinas se presentaron a la Fiscalía de Roma el 9 de junio de 1999 para denunciar los asesinatos de sus seres queridos por el Plan Cóndor, acusando de forma directa al ex dictador chileno Augusto Pinochet. Con el paso del tiempo, la investigación original en Roma se amplió, y de esas seis víctimas iniciales e un imputado se llegó a tener a 43 víctimas y 33 acusados, cuando empezó el juicio de primera instancia en febrero de 2015[20].

Segundo, mientras que la gran mayoría de los juicios realizados en países europeos por delitos de lesa humanidad perpetrados en Suramérica en general comprenden apenas un punado de víctimas y de acusados, el juicio Cóndor de Italia se destaca sin duda por ser el

[18] Conferencia "Análisis del Veredicto del Apelación del Juicio Cóndor", Universidad Roma Tre, Roma, 6 de febrero de 2020, apuntes de la autora.

[19] Ibid.

[20] La causa empezó con los casos de cinco ítalo-uruguayos - Bernardo Arnone, Gerardo Gatti, Juan Pablo Recagno, Andres Humberto Bellizzi, Daniel Banfi -y el ítalo-argentino Lorenzo Viñas. Ver "Medidas cautelares pedidas por el fiscal Dr. Giancarlo Capaldo en la causa No. 31079/05," 10 de julio de 2006, p.90, disponible en http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=482&MMN_position=185:185

juicio de mayor tamaño que se haya llevado a cabo hasta la fecha. Además, se dictaron penas máximas de cadena perpetua en contra tanto de los altos mandos civiles y militares al poder en esos años, como por ejemplo al ex canciller uruguayo Juan Carlos Blanco y el ex dictador boliviano Luis García Meza, y a los autores materiales de los delitos como los militares uruguayos Jorge Troccoli y Pedro Mato Narbondo, quienes hasta 2019 habían logrado eludirse de la justicia, escapando de Uruguay al momento de ser imputados en diferentes causas.

Tercero, la sanción de un veredicto tan rotundo por parte de los jueces italianos demuestra manifiestamente cómo los delitos de lesa humanidad nunca prescriben y que, a pesar de los intentos de garantizar la impunidad de los responsables, existen magistrados y tribunales dispuestos a que se haga justicia más allá del paso del tiempo. La relevancia de esta sentencia por lo tanto transciende a Suramérica y constituye una señal a todas aquellas personas que siguen cometiendo graves violaciones de derechos humanos y atrocidades masivas hoy en día.

Desde la detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998 a pedido de juez español Baltazar Garzón, hasta la reciente sentencia de Roma, los juicios en el exterior se han tornado una herramienta clave para aclarar algunas de las responsabilidades detrás de los delitos de lesa humanidad cometidos en Suramérica, como también para generar presión a nivel local en los países, para que los tribunales de Argentina, Chile, y Uruguay encaren ellos mismos el juzgamiento de estos graves crímenes.

Los avances más contundentes en el Cono Sur se han logrado en Argentina y Chile. En Argentina, datos de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad al 15 de septiembre de 2020, indican cómo se han concluido ***246 juicios penales*** por los delitos de la dictadura, en los que se ***han condenado a 997 personas*** y absueltos a 162; en total, 3.329 personas están siendo investigadas en causas penales por esos crímenes en la Argentina.[21] Por otro lado, en Chile, hasta julio de 2020, se habían *dictado **476 sentencias en causas de delitos de lesa humanidad,*** 76 en causas civiles y 400 en causas penales[22]. En diciembre de 2018, unas 2.837 personas ya habían sido condenadas en primera instancia[23].

En comparación, los avances logrados en Uruguay son mucho más escasos. Según la base de datos sobre los juicios penales del Observatorio Luz Ibarburu, a junio de 2020, existen ***216 denuncias penales activas*** en los tribunales uruguayos, mientras que 102 fueron archivadas. De estas denuncias activas, 156 causas, es decir el 72%, se encuentran aún en la

[21] "Argentina llega a las casi mil personas condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad durante el terrorismo de Estado," Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, 18 de septiembre de 2020, https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/argentina-llega-a-las-casi-mil-personas-condenadas-por-haber-cometido-delitos-de-lesa-humanidad-durante-el-terrorismo-de-estado/

[22] Dados brindados por Boris Hau, Investigador del Observatorio Justicia Transicional Universidad Diego Portales, 13 de julio de 2020.

[23] "Corte Suprema ha dictado 447 sentencias por violaciones a los derechos humanos entre 2002 y 2018," 17 de enero de 2019, https://www.codepu.cl/corte-suprema-ha-dictado-447-sentencias-por-violaciones-a-los-derechos-humanos-entre-2002-y-2018/

etapa de presumario; el 19%, 42 causas, ha sido acumulada a otra, mientras que solamente 2 están en etapa de sumario.[24] Se han dictado sentencias de condena únicamente en ***15 causas, que corresponden al 7% del total:*** entonces **el 93% de las denuncias quedan todavía impunes**. Hasta junio de 2020, el Observatorio Luz Ibarburu había contabilizado un total de 37 personas procesadas o condenadas, incluyendo aquellos que ya habían cumplido su condena y a los fallecidos[25].

Algunas de estas denuncias penales sin resolución judicial fueron presentadas en Uruguay en febrero y abril de 1984, cuando el país se encontraba aún bajo dictadura. A más de 35 años, los tribunales del país no han resuelto dichas causas, constituyendo una situación de denegación de justicia para las víctimas y sus familiares. En este sentido, Uruguay pronto tendrá que rendir cuentas por segunda vez frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Diana Maidanik y otros*, que fue presentado por la Comisión Interamericana en mayo de 2020. La Comisión consideró que Uruguay violó el plazo razonable en la investigación dado que, a más de 40 años de ocurridos, los hechos del caso continúan en la impunidad y que Uruguay es además responsable por la violación al derecho a la integridad personal de los familiares como resultado del dolor, angustia e incertidumbre causados por las graves violaciones y la larga búsqueda de justicia[26].

Conclusión

A 35 años de la transición democrática, el escenario de denegación de justicia para las víctimas de los delitos de lesa humanidad de la dictadura de Uruguay demuestra cómo el país aún está lejos de desarrollar e implementar políticas publicas satisfactorias y exitosas respecto a la búsqueda de justicia por las graves violaciones de derechos humanos.

La ausencia de un papel proactivo del Estado ya había sido señalada por el entonces Relator de Naciones Unidas Pablo De Greif después de su visita en 2013 y por la Comisionada Antonia Urrejola, Encargada de la Unidad sobre Memoria, Verdad y Justicia de la CIDH quien apuntó en su visita de 2019 cómo Uruguay seguía teniendo una deuda con todas las víctimas, que era independiente de los gobiernos de turno y que alcanzaba a los tres poderes del estado[27].

El cambio de gobierno el 1º de marzo de 2020 con la inauguración del Presidente Luis Lacalle Pou que encabeza una coalición de centro-derecha, en la que participa el partido pro-militar y anti-derechos Cabildo Abierto, genera mucha preocupación en el campo de

---

[24] Ver referencia *Amicus Curiae*.

[25] Información proporcionada por email por el Observatorio Luz Ibarburu, 24 de junio de 2020.

[26] Comunicado de Prensa 122/2020, "CIDH presenta caso sobre Uruguay ante la Corte Interamericana," 28 de mayo 2020, http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/122.asp

[27] "CIDH: situación más grave para DDHH en Uruguay es la impunidad," 29 de mayo de 2019, https://www.sudestada.com.uy/articleId__525b095e-9d45-4dc8-9f91-914ca96a2fab/10893/Detalle-de-Noticia

los derechos humanos y justicia transicional, y se vislumbra ya la posibilidad de graves retrocesos.

Algunos ejemplos de acontecimientos de los últimos meses de 2020 ilustran la gravedad de la situación en este sentido. En junio, el Ministro de Defensa Javier García cuestionó al procesamiento dictado por la justicia de un soldado que había asesinado a un militante tupamaro en 1972; dicho cuestionamiento representa un peligroso ataque a la independencia del poder judicial por parte del ejecutivo[28]. Pocas semanas después, el juez letrado de Maldonado de 10º Turno Ruben Etcheverry decidió archivar las actuaciones en contra de dos acusados por privaciones de libertad y abuso de autoridad en contra de detenidos en el Batallón de Ingenieros de Combate 4 de Laguna del Sauce entre 1974 y 1976, por considerar que los delitos ya prescribieron. Dicha postura, que explícitamente desconoció además la aplicabilidad de la sentencia de la Corte IDH, *Gelman v. Uruguay* de 2011, va en contra de los avances del derecho internacional de los derechos humanos; la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, a cargo del fiscal Ricardo Perciballe apeló dicha resolución judicial[29].

En agosto, el senador y líder de Cabildo Abierto, Guido Manini Ríos, presentó en el Parlamento un proyecto de ley que busca reinstalar la Ley de Caducidad, hecho que constituiría un retroceso irreparable para el país[30]. Finalmente, en octubre, la organización emblemática de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos denunció ante Delitos Informáticos una campaña de difamación, que ataca tantos a varios de los integrantes de la agrupación como también sus familiares detenidos desaparecidos[31]. Los ejemplos citados, a los cuales se podrían sumar muchos más, indican claramente cómo no solamente están lejos de implementarse políticas publicas respecto al pasado reciente en el país, sino que los avance logrados en los últimos 10 años, como la derogación de la Ley de Caducidad en 2011 y la creación de la Fiscalía Especializada en 2018, están siendo atacados. En particular, la propuesta de reinstalar la Ley de Caducidad pondría al Uruguay en un estatus de paría a nivel regional, ya que la jurisprudencia que condena la sanción de amnistías y otros instrumentos legales que bloqueen las investigación sobre violaciones de derechos humanos, está consolidada ampliamente.

[28] "Javier García manifestó su "preocupación" y la del presidente por el procesamiento del soldado que mató a Nelson Berreta", *La Diaria,* 11 de junio de 2020.

[29] "Perciballe apeló fallo judicial que consideró prescriptos delitos cometidos en dictadura" 30 de junio de 2020, https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Perciballe-apelo-fallo-judicial-que-considero-prescriptos-delitos-cometidos-en-dictadura-uc757201

[30] "Manini Ríos presentó el proyecto de ley que busca "reinstalar" la ley de Caducidad", 4 de Agosto de 2020, https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Manini-Rios-presento-el-proyecto-de-ley-que-busca-reinstalar-la-ley-de-caducidad-uc760561

[31] "Familiares denunció campaña de difamación y mentiras", *Caras y Caretas,* 13 octubre de 2020, https://www.carasycaretas.com.uy/familiares-denuncio-campana-campana-de-difamacion-y-mentiras/

A este panorama de parálisis de los juicios, conservadurismo judicial, como también campañas de odio y episodios de amenazas en Uruguay, se opone la sentencia en Roma, que marca un claro camino hacia la persecución penal de los delitos de lesa humanidad, que no están sujetos a ningún tipo de prescripción ni de caducidad.

Faltan gatos y faltan datos: sobre las luchas contra la impunidad y el acceso a datos en causas de lesa humanidad

Rodrigo Barbano[1] | Mariana Risso[2]

"Mire, no tengo más remedio que sugerirte de corazón
que no sigas con esta información.
Y bueno, pero si querés, agarrá de vuelta la canción,
y dale suave, suavecito, suavetón,
hay que tener equilibrio, madurez..."
Jorge Lazaroff. "Faltan gatos" [3]

En este artículo se abordan características de la persecución penal de los crímenes de lesa humanidad en nuestro país, en relación a las dificultades para el acceso y sistematización de datos sobre causas judiciales.

Las dificultades de acceso a la información se agrega como un problema a la opacidad, lentitud y prolongación de los procesos que, durante décadas, han acumulado trabas normativas, burocráticas y políticas.

Se entiende que es un desafío para las organizaciones sociales que luchan contra la impunidad acceder a información organizada y disponible, así como generar competencias en el desarrollo de herramientas de sistematización y difusión.

Se proponen algunos conceptos, desde el enfoque de la justicia transicional como aportes para el análisis.

La falta de acceso a datos como un problema en la lucha contra la impunidad

El acceso a la información sobre las gestiones de los Estados referida a los temas de su competencia es fundamental para que la ciudadanía pueda interpelar, fiscalizar y conocer su funcionamiento. El Estado uruguayo ha hecho esfuerzos principalmente en los últimos 10 años para que sus distintas entidades dieran cuenta de su funcionamiento, aportando transparencia frente a la opacidad con que algunas dinámicas se desarrollaban y en muchos casos lo siguen haciendo.

[1] Programador, integrante de Sitios de Memoria – Uruguay.
[2] Psicóloga, integrante de Sitios de memoria – Uruguay.
[3] Fragmento del tema "Faltan gatos" del disco de Jorge Lazarof : "Tangatos", Montevideo 1985.

Es así, que en el año 2010 se reglamentó la Ley 18.381 de acceso a la información pública (aprobada dos años antes), la cual trató de garantizar a la prensa, las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general "el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública"[4].

Otro esfuerzo a nivel de transparencia fue el desarrollo del portal web estatal 'Catálogo de Datos Abiertos'[5], el cual se creó para organizar la información que las distintas áreas estatales (así como provenientes de organizaciones sociales), iban publicando, de modo que los datos 'liberados' pudieran ser de fácil acceso.

En octubre de 2020, este catálogo contaba con 2.285 conjuntos de datos, producidos por decenas de entidades estatales, entre las que destaca en cantidad, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con más de la mitad de los conjuntos disponibles en el portal, seguido por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), el Correo Uruguayo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), *Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Pórtland (*ANCAP), *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (*AGESIC) y el Banco Central del Uruguay (BCU), cada uno con más de 20 conjuntos. Estos conjuntos de datos abordan los más variados temas, desde multas de tránsito de la comuna capitalina, las licitaciones y compras hechas por el Correo, pasando por la superficie del Uruguay cubierta por pastizales naturales (praderas) y el calendario de reuniones ordinarias y extraordinarias del directorio del BCU.

Sin dudas estos y otros datos contenidos en el portal son relevantes para que la ciudadanía tenga las herramientas para informarse, fiscalizar y también incidir sobre las políticas públicas.

Pero también cabe preguntarse sobre el acceso que se tiene actualmente a los datos de causas judiciales vinculadas a crímenes de lesa humanidad en el período de actuación ilegítima del Estado (1968-1973) y de terrorismo de Estado (1973-1985).

Una búsqueda en el catálogo mencionado nos devuelve 9 registros aportados por el Poder Judicial, relacionados a personas privadas de libertad, tablas con datos sobre causas penales de los años 2016 y 2017 y causas relacionadas con adolescentes en juzgados de Montevideo en el año 2016, entre otras[6].

Ninguno de estos sets de datos contiene información referida a las causas de lesa humanidad mencionadas, ni tampoco las mismas pueden ser accedidas en el sistema de búsqueda de expedientes judiciales que brinda el poder Judicial en su página, ya que el mismo no contiene procesos de juzgados penales (con excepción de los ubicados en Rio Branco y San Carlos)[7].

4 https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008
5 https://catalogodatos.gub.uy/
6 https://catalogodatos.gub.uy/dataset?_organization_limit=0&organization=suprema-corte-de-justicia
7 http://www.expedientes.poderjudicial.gub.uy/ListaSedes.php

Cabe aclarar que no toda la información judicial (sobre todo de causas en curso) debería estar disponible debido al secreto de presumario, y las consideraciones de protección de datos personales pero, al igual que ya se hace con la liberación de información referida a causas de adolescentes, podría brindarse información estadística, sin incluir los nombres de imputados ni las víctimas.

Es un aspecto muy significativo en relación a las formas de construcción de la visibilidad de la persecución penal que, estén disponibles de forma abierta los datos referidos a sentencias sobre adolescentes, conteniendo el delito imputado, la edad y el sexo de la persona, la fecha de la sentencia y la pena impuesta, y se carezca de tal información referida a los violadores de los derechos humanos que han sido imputados, juzgados y condenados en los últimos 15 años[8].

Ante esta carencia de datos e información (que no solo abarca a información estadística, si no que se extiende al acceso a sentencias de procesamiento y condena), ha corrido por cuenta de las organizaciones interesadas en la temática la sistematización, organización y divulgación de estos datos.

El proyecto "Sitios de memoria – Uruguay" viene desarrollando desde fines del 2019 un esfuerzo para acceder y presentar información actualizada sobre causas judiciales, vinculadas a los sitios donde ocurrieron los crímenes, a víctimas y a los represores procesados y/o condenados. Esta sistematización se lleva a cabo en el entendido que la información es un aspecto central en las luchas por memoria, verdad y justicia, como herramienta eficaz de difusión y también de acción política sobre la realidad.

Se organizó un listado de represores imputados y condenados por crímenes de lesa humanidad, dando cuenta de aquellos que tienen sentencia de procesamiento y condena por la justicia, se incluye algunos que se encuentran prófugos y cuya situación es de conocimiento público. Se ilustró con gráficos e infografías la situación actualizada, en una base cronológica, que permite ver la evolución de causas, sentencias de procesamiento, condena, revocaciones, etc., destacando algunos hitos judiciales ocurridos en los 35 años de la recuperación de la institucionalidad democrática (1985 -2020).

Luego de procesar la información de las causas judiciales, se han podido generar estadísticas referidas a sentencias y procesamientos, así como los represores imputados en ellas. Para ese trabajo se utilizó información generada por el Observatorio Luz Ibarburu y por el proyecto Sitios de Memoria - Uruguay.

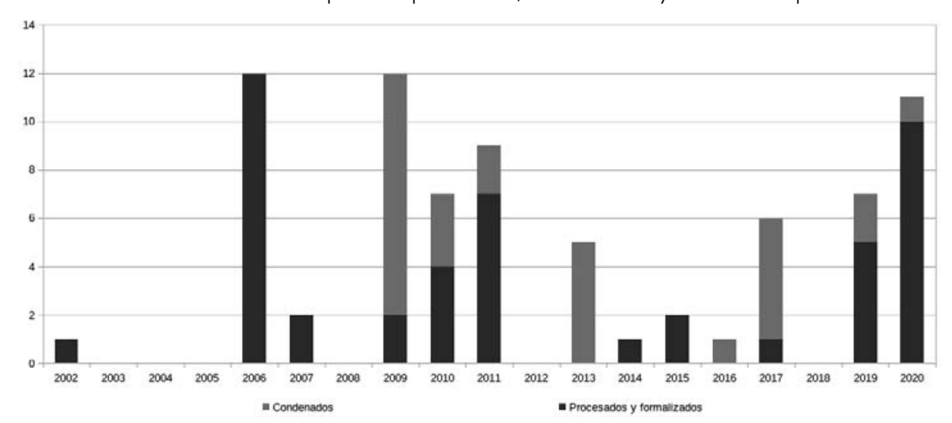
Se presentan a continuación, algunas de las gráficas realizadas para sistematizar los datos de persecución penal de crímenes de lesa humanidad[9]. Es importante aclarar que dado a que no son datos oficiales y por las dificultades planteadas previamente respecto al acceso a la información, puede haber alguna inexactitud o error.

---

[8] https://catalogodatos.gub.uy/dataset/suprema-corte-de-justicia-adolescentes-montevideo-2016/resource/84e0ae27-e2dc-4172-a295-16b459f9ee6b

[9] https://sitiosdememoria.uy/graficas-sobre-causas

Gráfica 1 - Cantidad de represores procesados/ formalizados y condenados por año.

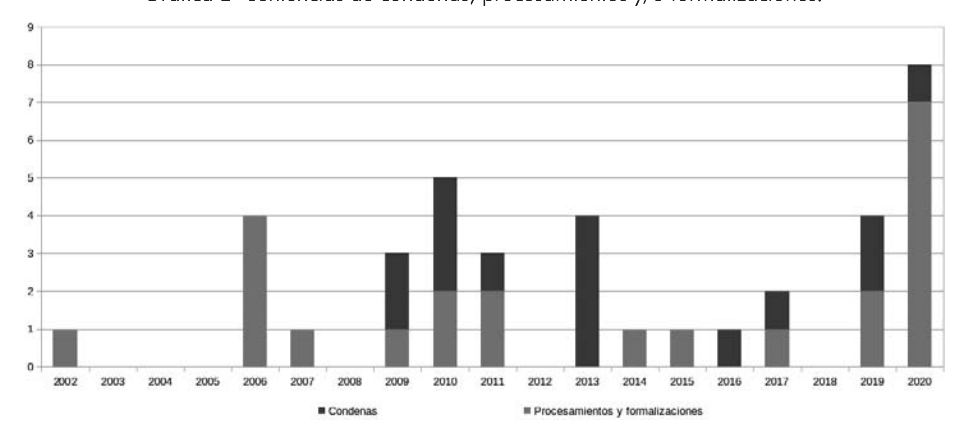


En esta gráfica se muestra la cantidad de represores procesados y formalizados (barras azules) y condenados (barras naranja) por año por delitos de lesa humanidad. Se excluyeron aquellas sentencias de procesamiento y/o condenas que fueron revocadas así como las realizadas en juicios en el extranjero.

El primer procesamiento, del año 2002, fue el de Juan Carlos Blanco, canciller de la dictadura, por su actuación en el secuestro y desaparición de Elena Quinteros.

A octubre de 2020, habían recibido sentencias de procesamiento por crímenes de lesa humanidad 36 represores al menos una vez, 3 de ellos fueron formalizados según el nuevo código penal por la causa del ex centro clandestino de detención y tortura "Los Vagones" (departamento de Canelones) en diciembre del 2019.

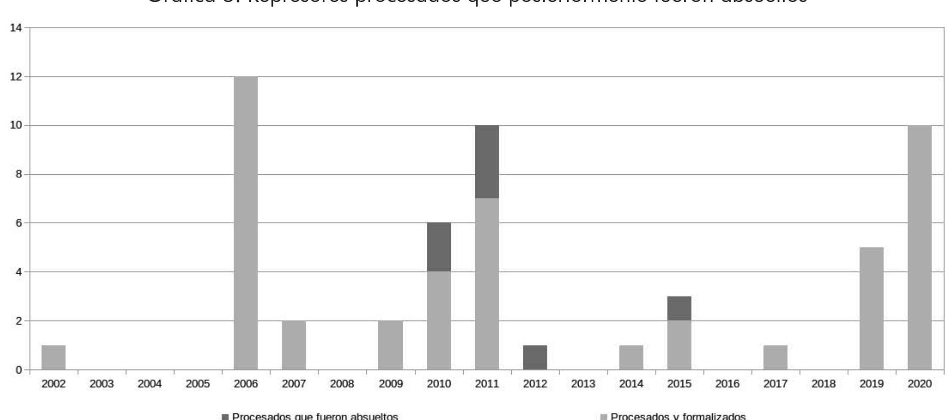
Gráfica 2- Sentencias de condenas, procesamientos y/o formalizaciones.



Esta segunda gráfica muestra la cantidad de fallos judiciales (condenas, procesamientos y formalizaciones) por año, excluyendo los procesamientos y condenas que fueron revocados con posterioridad. Se excluyen también en este gráfico, las condenas emitidas fuera del Uruguay, como los juicios del Plan Cóndor en Italia y en Argentina.

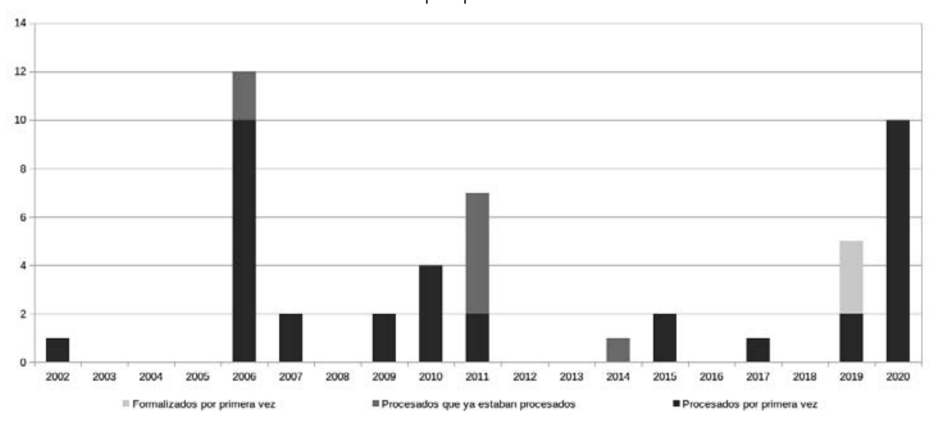
A octubre de 2020 se han emitido 15 sentencias de condena en Uruguay a lo que deben agregarse 2 en el exterior por crímenes de lesa humanidad vinculados al Plan Cóndor.

Gráfica 3. Represores procesados que posteriormente fueron absueltos



Esta gráfica presenta la cantidad de represores procesados y formalizados por año, diferenciando en naranja aquellos que posteriormente fueron absueltos. Entre los años 2010 y 2015 fueron procesadas 5 personas por delitos de lesa humanidad que fueron absueltas en instancias posteriores, como el Tribunal de Apelaciones. No obstante, dos de los absueltos por revocación de sentencia (el coronel retirado de la Fuerza Aérea, Enrique Ribero Ugartemendia y el teniente coronel retirado José Nino Gavazzo del Ejército) ya contaban con procesamientos y/o condenas previas.

Gráfica 4. Cantidad de represores procesados/ formalizados por año, discriminando aquellos que lo fueron por primera vez.



En esta gráfica se representa la cantidad de represores procesados y formalizados por primera vez o con procesamientos previos.

En el año 2006, 2011 y 2014 se procesaron a represores que ya habían tenido procesamientos previos. En el año 2011, en el cual la causa por el secuestro y la desaparición de la ciudadana argentina Ma. Claudia García Iruretagoyena, se procesó a 5 represores vinculados al Servicio de Información de Defensa que ya habían sido procesados en el año 2006 por secuestros y desapariciones en Argentina en el marco de la coordinación represiva del Plan Cóndor.

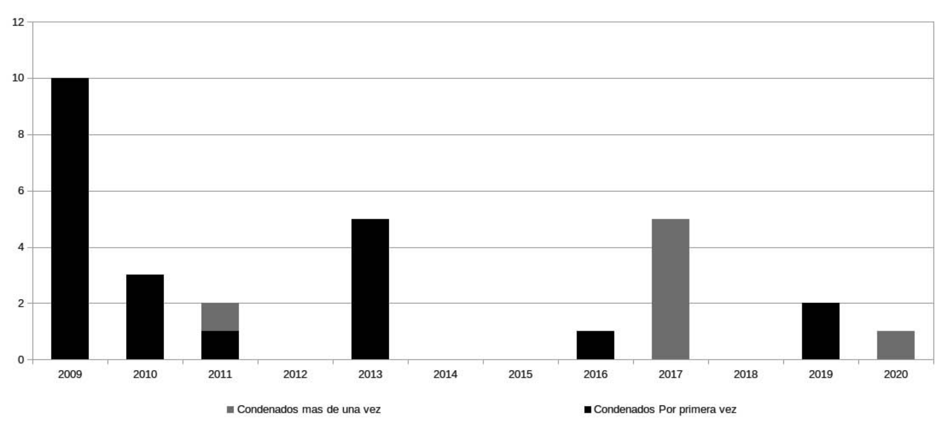
La profesionalización de la tarea de persecución penal de indagados por crímenes de lesa humanidad con el establecimiento de la Fiscalía Especializada, se visualiza como en 2019 y 2020 se efectivizan fallos que alcanzan a represores que se habían mantenido impunes, ya que como se aprecia, todos los procesados y formalizados lo son por primera vez.

Un ejemplo es la formalización el 29 de noviembre de 2019 por torturas a militantes a 3 ex policías del departamento de Canelones, Hugo Guillén, Winston Vitale y Alejandro Ferreira[10], integrantes del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA).

10 Formalización en la causa patrocinada por el Observatorio Luz Ibarburu, véase completa en https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/2020-07/sentencia-procesamiento-vagones.pdf

Sobre la finalización de la redacción de este artículo, se hizo pública la noticia del suicidio del represor Hugo Guillén el 24/10/20. Ese ex policía contaba con el beneficio de la prisión domiciliaria y es el tercer represor que ante la perspectiva de un procesamiento o una condena se suicida, sumándose a Rodríguez Buratti (2006) y Pedro Barneix (2015).

Gráfico 5. Cantidad de represores condenados por año, discriminado si fue por primera vez o reiteran condena.



En el año 2009 se dictó la primera sentencia de condena por delitos de lesa humanidad, en esta gráfica se muestra la cantidad de represores condenados por año, discriminado cuántos fueron sentenciados por primera vez y cuántos reiteran condena. Se excluyen las condenas emitidas fuera del Uruguay, como los juicios del Plan Cóndor en Roma y Argentina. En los años 2011, 2017 y 2020 se visualizan sentencias de condenas de personas que ya habían sido condenadas con anterioridad.

A octubre de 2020 hay 22 personas que han recibido condena por crímenes de lesa humanidad al menos una vez en Uruguay, y 3 personas que han recibido condena por crímenes de lesa humanidad en el extranjero que no habían sido condenados en Uruguay (Manuel Cordero, Jorge Troccoli y Pedro Matto Narbondo). Matto Narbondo, elude desde hace años a la justicia uruguaya que no sentencia en ausencia y se conoce que se encuentra prófugo en Brasil en Santa Ana do Livramento (localidad cercana a la ciudad de Rivera). En 2019 fue condenado en ausencia en Italia (juicio al Plan Cóndor) a cadena perpetua.

Transitar la (in) justicia

A partir de los datos es posible tener un panorama más claro sobre etapas y los resultados de las políticas de persecución penal de los crímenes de lesa humanidad. Los resultados de la sistematización de la información dan cuenta de las dificultades y obstáculos al accionar de la justicia, como resultante de las disputas políticas desde la recuperación de la institucionalidad democrática.

Los bajos resultados en cuanto a investigación penal, la persistencia de víctimas y organizaciones en reclamar y denunciar la responsabilidad del Estado en desarrollar políticas públicas que avancen sobre la impunidad, sigue siendo una agenda necesaria.

Organizar la información aporta al análisis y a la conceptualización de los distintos momentos en que, desde el concepto de justicia transicional, es posible pensar el presente de este tema.

El investigador y docente de Derecho Penal, Pablo Galain Palermo en su artículo “La justicia de transición en Uruguay: un conflicto sin resolución” (2011)[11] plantea que fue recién en el año 2005, que se inició la persecución penal de los crímenes de lesa humanidad. En su análisis señaló distintos períodos para entender los procesos de acceso a la justicia. Un primer período que denominó de “Impunidad absoluta” (1985 y 2000), un segundo período o “Modelo de reconciliación” se estableció durante el gobierno de Jorge Batlle y la formación de la Comisión para la Paz (2000 a 2005) y, recién el tercer período que iniciaría en el año 2005 sería el de “Persecución penal”. El hito, señalado por el autor, que la determinaría fue la expresión pública, del presidente electo Tabaré Vázquez que daría cumplimiento al artículo 4º de la Ley de Caducidad.

El 18 de octubre del año 2002, en plena crisis económica, ocurrió el primer quiebre de esa impunidad jurídica absoluta cuando fue procesado, por el juez Eduardo Cavalli, el ex canciller de la dictadura Juan Carlos Blanco Estradé, acusado de complicidad en el secuestro y desaparición de la maestra Elena Quinteros en el año 1976[12]. El ex canciller Blanco, al ser civil, no estaba incluido en la protección que brindaba la Ley de impunidad a represores policiales, militares y asimilados[13].

Visualizar gráficamente este procesamiento (gráficas 1 a 4) hace que aparezca la barra correspondiente a ese fallo judicial como el primer punto entre espacios de impunidad previa y posterior (hasta el año 2005). La imagen otorga contundencia a los datos y a la complejidad que los mismos encierran.

Más allá de las circunstancias de ese procesamiento y del desarrollo de la investigación judicial que finalizó con la sentencia de condena en 2010, ese primer pronunciamiento judicial fue extremadamente significativo y además de las consecuencias jurídicas tuvo un fuerte impacto simbólico y político.

[11] Galain Palermo, P. (2011) Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.a Época, nº6 págs. 221-270 véase en https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/2020-04/justicia-de-transicion-pablo-galain-palermo.pdf

[12] Elena Quinteros, maestra de 31 años militante del Partido por la Victoria del Pueblo fue secuestrada y torturada en dependencias militares. El 28 de junio de 1976 engaña a sus captores y logra ingresar pidiendo asilo político a la embajada de Venezuela en Montevideo. Los represores agreden a funcionarios y vuelven a secuestrarla. Permanece desde entonces desaparecida. Las actuaciones cómplices del Ministerio de Relaciones Exteriores de la dictadura, encabezado por Juan Carlos Blanco, constituyen un extenso y trágico prontuario del encubrimiento. Los textos completos del procesamiento del 2002 y la sentencia de condena pueden verse en https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/2020-07/14142003.pdf

[13] Texto completo de la ley 15.848 de 1986 véase en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5249633.htm

Con todas las "garantías" de la ley de impunidad (2005 al 2011)

En el año 2005 no ocurrió ningún procesamiento pero el primer gobierno del Frente Amplio comenzó a promover acciones que habían sido omitidas en todos los años anteriores.

En junio de ese mismo año se creó el Grupo de Investigación en Antropología Forense (GIAF) a partir de un convenio entre Presidencia y la Universidad de la República y cinco meses después, se ubicaron en un predio perteneciente a la Fuerza Aérea, los restos de Ubagesner Chaves Sosa, obrero militante del Partido Comunista, detenido desaparecido en 1976.

La confirmación material de la existencia de enterramientos en zonas bajo control militar, que sistemáticamente fue negado por los gobiernos del Partido Colorado y el Partido Nacional, desarticuló un aspecto fundamental del discurso negacioncita y reduccionista, sostenido por los líderes de ambos partidos.

En el año 2006 hubo 4 procesamientos de represores principalmente vinculados a acciones en el marco del Plan Cóndor. El 11 de setiembre de ese año se procesó a Ernesto Soca Prado, ex agente del Servicio de Información y Defensa (SID) por su participación en el secuestro y desaparición de 28 personas. Los crímenes se cometieron en Argentina y Uruguay en el marco de la coordinación represiva del Plan Cóndor.

En esa misma fecha también se procesó a otro grupo de represores responsable del SID que actuaron en el marco del Cóndor: Ernesto Ramas, Jorge Silveira, José Nino Gavazzo, Ricardo Medina, José Arab, Luis Maurente, José Sande Lima y Gilberto Váquez. Se les procesó con prisión preventiva por un delito de privación de libertad al que se agregó un delito de asociación para delinquir. En la indagatoria se mencionan decenas de víctimas, sin embargo la única considerada en esta instancia fue el secuestro y desaparición forzada de Adalberto Waldemar Soba Fernández, ya que era el único caso excluido de la Ley de Caducidad que seguía vigente.

El 16 de noviembre se procesó al ex canciller de la dictadura Juan Carlos Blanco ya procesado en 2002 por otro crimen y al dictador Juan María Bordaberry. Ambos fueron reconocidos como coautores de los homicidios muy especialmente agravados de los diputados Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz y del matrimonio de William Whitelaw y Rosario Barredo. El secuestro y asesinato de estas cuatro personas ocurrieron en Buenos Aires en mayo de 1976.

El 20 de diciembre se procesó también al ex dictador Juan María Bordaberry por 10 delitos de homicidio especialmente agravado, las víctimas fueron secuestradas y desaparecidas en Uruguay durante su gobierno dictatorial (1973 -1976)[14].

[14] Víctimas: José Arpino Vega, Eduardo Pérez Silveira, Luis Eduardo González, Juan Manuel Brieba, Fernando Miranda Pérez, Carlos Pablo Arévalo Arispe, Julio Gerardo Correa Rodríguez, Otermín Laureano Montes

Esta cantidad de represores procesados es visualmente destacable en las gráficas 1, 3 y 4 y puede apreciarse como un hito relevante a nivel cuantitativo. Como también se aprecia en esas gráficas, hasta octubre del 2020 esa cantidad de represores procesados por año no ha sido igualada.

Ese año se produjo un cambio legal y de tipificación criminal significativo, se aprobó la ley 18.026 que tipificó el delito de tortura y el de desaparición forzada de personas. Si bien la aplicación de la ley no es retroactiva, por lo que no se aplica a los crímenes de lesa humanidad, es destacable que estos delitos se incorporaron muy tardíamente en el código penal uruguayo. Por ese motivo las tipificaciones de los procesamientos y condenas a ex represores se encuentran comprendidos con la terminología aplicada a delitos comunes como "lesiones", "privación de libertad", "abuso de autoridad contra los detenidos", "secuestro", "homicidio", etc.

La pretensión punitiva del Estado (2011 - 2020)

En marzo de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitió un fallo condenando al Estado uruguayo en el caso Gelmán contra Uruguay. La demanda la presentó en 2006 Macarena Gelman, por la falta de investigación del secuestro y desaparición de su madre María Claudia Irureta Goyena[15]. En esa sentencia la Corte afirmó la incompatibilidad de la Ley de Caducidad con la Corte Americana y la misma CIDH.

Ese mismo año, ante la posibilidad de la prescripción de los crímenes de lesa humanidad del terrorismo de Estado, dada la vigencia de las restricciones inconstitucionales que imponía la ley de Caducidad, se incrementó la movilización social y las iniciativas de distintos grupos de víctimas y militantes de derechos humanos.

Se realizaron distintas movilizaciones en que se promovieron las denuncias de delitos de tortura y violencia sexual por parte de sobrevivientes. Si bien estos crímenes estaban ampliamente documentados en investigaciones, testimonios, publicaciones periodísticas, etc., recién cobraron protagonismo luego de 25 años de recuperada la institucionalidad democrática. La ley 15.848 "De caducidad de la pretensión punitiva del Estado" en los hechos funcionó como una amnistía general para los criminales de lesa humanidad e impuso una lógica que obturó las denuncias judiciales, salvo aquellas del estrecho margen que posibilitó en su artículo 4to.

En el parlamento nacional, a pesar de la oposición sostenida por los partidos Nacional y Colorado, así como de confrontaciones en la interna del Frente Amplio, se presentó y

---

de Oca Domenech, Horacio Gelós Bonilla, y Ubagesner Chaves Sosa. A la fecha del procesamiento se habían recuperado de predios militares los restos de Ubagesner Chaves y Fernando Miranda.

15 CIDH Sentencia Gelman vs Uruguay (2011) véase completa en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=345

aprobó, con la totalidad de los votos de esa fuerza política, la ley La ley 18.831[16]. Esa norma fue promulgada el 27 de octubre de 2011 y declaró la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad. Su capítulo primero determinó el restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado "para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado".

Los debates sobre las denuncias de los crímenes de lesa humanidad y de sus responsables impunes, se profundizó en el 2011 con una activa y heterogénea participación de grupos de militantes sociales, víctimas y de denunciantes. Estos colectivos con sus acciones, cuestionaron la hegemonía de discursos y liderazgos dentro de la propia izquierda política, removiendo las estructuras que, desde la post dictadura, tenían la iniciativa en el campo de las denuncias judiciales.

El 15 y 28 de octubre se realizaron dos jornadas ciudadanas para denunciar crímenes de lesa humanidad, en las que participaron más de 150 personas de Montevideo, Canelones, Maldonado y Tacuarembó[17]. En la convocatoria a participar de esas jornadas se expresaba:

> *"Nos proponemos articular una denuncia masiva de delitos de lesa humanidad: robo de niños y niñas, desapariciones forzadas, asesinatos políticos, secuestros, torturas, violaciones. En nuestro país la enorme suma de personas que como víctimas o como familiares directos han sufrido estos crímenes en el marco del terrorismo de Estado no condice con el escaso n*úmero de denuncias efectuadas a *la fecha. Las dificultades que la impunidad nos plantea ha implicado entre tantos perjuicios el desestimulo al derecho de presentar querella."* (Alonso y Risso:2015: 11)[18].

Por otra parte, el 25 de octubre, un colectivo de 28 ex presas políticas presentaron una denuncia colectiva por violencia sexual, denunciando más de cien represores y represoras. Fue la primera vez que este crimen se expresaba públicamente y se vinculaba a las reivindicaciones feministas.

El 10 de octubre de 2012 con la participación y apoyo de una red de organizaciones de derechos humanos y a iniciativa de la central sindical, se creó el Observatorio Luz Ibarburu (OLI), con el cometido de sistematizar y monitorear las causas de lesa humanidad, generando informes y estadísticas de seguimiento.

En su labor el OLI reunió información dispersa sobre causas presentadas en diferentes sedes judiciales, realizando una primera importante sistematización del estado de las mismas. Asimismo han realizado un diagnóstico de las persistentes dilaciones y dificultades para la persecución penal de los imputados por delitos de lesa humanidad, adoptando

---

16 Ley 18.831 Véase completa en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1687961.htm

17 Alonso, J. y Risso, M (2015) "Una acción contra el silencio. Nuevas formas de denuncia de delitos de lesa humanidad en Uruguay. Una reflexión a partir de octubre 2011". Véase en https://www.f uce.edu.uy/index.php/ciencias-historicas/departamento-de-historia-americana/publicaciones/6987-alonso-jimena-y-risso-mariana-2015-una-accion-contra-el-silencio-nuevas-formas-de-denuncia-de-delitos-de-lesa-humanidad-en-uruguay-una-reflexion-a-partir-de-octubre-2011

18 Idem.

distintas iniciativas y propuestas dirigidas al gobierno. El objetivo fue propiciar la creación de instituciones y mecanismos que facilitara los procesos. A través de un financiamiento internacional al que accede en el año 2014, contrató un equipo de abogados para representar causas que no tenían patrocinio.

La iniciativa del OLI fue fundamental para la creación, el 26 de julio de 2013, del equipo auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado, que funciona en la órbita del Ministerio del Interior. Es desde sus primeros documentos que el Observatorio da cuenta de múltiples omisiones del Estado que inhiben el avance de la justicia. En un documento del año 2017 destacan cinco aspectos vinculados a la falta de transparencia, de acceso a la información y de profesionalización en la persecución penal:

> *"Podemos sintetizar las debilidades del sistema de control penal en cinco aspectos: no existe una justicia especializada, falta coordinación de las fiscalías, ausencia de la figura del querellante, escasa e insuficiente colaboración del Poder Ejecutivo e insuficiente investigación policial a pesar de que hay una Unidad Auxiliar de la justicia en el Ministerio del Interior".*(OLI: 2017)[19]

En las gráficas 3 y 4, se aprecia como en el año 2011, hay un aumento sustantivo en el número de represores procesados, por la causa de la desaparición de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman. Estos anteriormente habían sido procesados por su participación en desapariciones forzadas en el marco del Plan Cóndor (2006).

No obstante, luego de ese año, los nuevos procesamientos fueron escasos, como se destaca en las gráficas 3 y 4. Entre el año 2012 y el 2018 hubo apenas 4 procesamientos, 3 de nuevos imputados y 1 correspondiente a un represor que ya había sido procesado.

Esto, que puede entenderse como un enlentecimiento de la persecución penal a represores menos emblemáticos contrasta con el aumento de denuncias por tortura y abusos sexuales ocurrido en los años previos.

Fiscalía Especializada - unificación de criterios (2018-2020)

En octubre de 2017 que se promulgó la ley Nº 19.550, que creó la Fiscalía Especializada en Delitos de lesa humanidad, que fue instalada el 22 de febrero de 2018, integrada por un fiscal y dos fiscales adjuntas[20]. Según informó la Fiscalía General de la Nación, en los primeros siete meses de instalación de la Fiscalía Especializada, se relevaron 220 causas de delitos de lesa humanidad ocurridos durante la dictadura cívico militar (1973 -1985)[21].

Una gran parte de los indagados y de los condenados por crímenes de tortura, violaciones, asesinatos y desapariciones, son representados por un grupo de profesionales del de-

[19] Observatorio Luz Ibarburu (OLI) https://www.observatorioluzibarburu.org/acerca_de/

[20] Ley 19.550 vease completa en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu3402657964779.htm

[21] Comunicado público de Fiscalía General de la Nación: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/6615/1/innova.front/fiscalia-especializada-en-delitos-de-lesa-humanidad-ya-intervino-en-casi-la-mitad-de-los-casos-relevados.html

recho que han desarrollado un set de herramientas jurídicas de defensa centradas en lograr dilatorias del proceso, de forma de ganar tiempo en pos de la impunidad biológica. Cuando la acumulación de pruebas documentales y testimoniales son de una contundencia imposible de eludir, el enlentecimiento del proceso judicial con "chicanas", provocan el desgaste y el desborde de las posibilidades de juzgados no especializados.

En ese sentido, la puesta en funcionamiento de la Fiscalía Especializada permitió definir alguna estrategia de selección y de unificación de criterios en la persecución penal de crímenes de lesa humanidad para aumentar la eficacia. Asimismo se concentró información que se encontraba dispersa en varios juzgados de distintos departamentos del país. Esa especificidad y profesionalización de la tarea permitió, entre otros avances, organizar una mejor respuesta a las estrategias de la defensa de los criminales.

El Estado tiene el deber de investigar y perseguir a los autores de crímenes de lesa humanidad, esto es un cometido central dado que la identificación de responsabilidades individuales e institucionales, se vincula a la prevención de futuras actuaciones criminales. Si bien los avances continúan siendo parciales la instalación de la Fiscalía Especializada, su actuación en este corto lapso, como evidencian los datos, da cuenta de que representó un logro notable en el marco de tender a una responsabilidad penal que sustituya la impunidad sostenida durante décadas.

La tarea judicial es central en la consolidación del estado de derecho y la democracia, por ello los ataques recientes se incrementan desde los sectores más reaccionarios de la derecha política, expresada machacona y descaradamente en los últimos meses por representantes y senadores en particular del partido militar Cabildo Abierto.

Contraponer a esas estrategias, que van desde el negacionismo a la franca reivindicación del rol de torturadores connotados, la defensa de una justicia profesionalizada en la persecución penal de crímenes de lesa humanidad, es un desafío.

En esa confrontación aumenta la importancia de producir información, en bases a datos transparentes, sistematizados y disponibles para los colectivos que luchan por memoria, verdad y justicia y para toda la sociedad. Para esta producción es importante que el estado se comprometa con su transparencia, también en el área de datos judiciales.

Es importante, también, que las organizaciones sociales y los militantes contra la impunidad, exijan acceder a estos contenidos, para que la opacidad y el silencio que rodea el accionar de los criminales de lesa humanidad, no se extienda -en el presente- a la falta de transparencia e información incluso sobre los datos de los procesos judiciales a los que estos fueron sometidos.

Bibliografía consultada

Alonso, J. y Risso, M (2015) "Una acción contra el silencio. Nuevas formas de denuncia de delitos de lesa humanidad en Uruguay. Una reflexión a partir de octubre 2011". Véase en: https://www.f uce.edu.uy/

index.php/ciencias-historicas/departamento-de-historia-americana/publicaciones/6987-alonso-jimena-y-risso-mariana-2015-una-accion-contra-el-silencio-nuevas-formas-de-denuncia-de-delitos-de-lesa-humanidad-en-uruguay-una-reflexion-a-partir-de-octubre-2011

Balardini, L (2015). "Monitorear la justicia: bases de datos sobre el avance de los juicios por crímenes de lesa humanidad en Argentina y la región" XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Véase en: http://cdsa.aacademica.org/000-061/812.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Sentencia Gelman vs Uruguay (2011). Véase en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=345

Galain Palermo, P. (2011) REVISTA DE DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA, 3.a Época, n.o6 págs. 221-270 Véase en https://sitiosdememoria.uy/sites/default/files/2020-04/justicia-de-transicion-pablo-galain-palermo.pdf

Páginas web consultadas

Catálogo de Datos Abiertos - Uruguay - https://catalogodatos.gub.uy

IMPO - Centro de Información Oficial - https://www.impo.com.uy

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos - https://desaparecidos.org.uy

Parlamento Nacional - https://parlamento.gub.uy

Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente - https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente

Sitios de Memoria - Uruguay - https://sitiosdememoria.uy

Observatorio Luz Ibarburu - https://www.observatorioluzibarburu.org



Montevideo, 15 de abril de 2020

Ante el procesamiento del militar Lawrie Rodríguez y una nueva afrenta del senador Manini Ríos

Hace dos días, la jueza Isaura Tórtola procesó con prisión por homicidio muy especialmente agravado en grado de autor al capitán retirado Lawrie Rodríguez por el asesinato de Iván Morales, militante en la Federación Anarquista Uruguaya (FAU) Organización Popular Revolucionaria 33 (OPR "33"). Exiliado en Buenos Aires, Iván Morales viaja a Montevideo para ver a su familia. Al día siguiente es capturado y muere brutalmente torturado mientras era interrogado en el Regimiento de Caballería N°6. En este "operativo" participaron también Manuel Cordero (de quien se solicita su extradición ya que cumple condena en Buenos Aires) y el fallecido Gustavo Taramasco.

El pasado martes 14 de abril, el senador Manini Ríos cuestionó este procesamiento alegando que se actuó por venganza, sosteniendo que es *"un atropello a los derechos humanos" y "que debe haber responsabilidades".*

No debe haber mayor atropello a los derechos humanos que los delitos de lesa humanidad (recordemos por si acaso que son imprescriptibles), cometidos por el propio Estado contra sus ciudadanas y ciudadanos, de forma sistemática y atrozmente planificada.

Y obviamente debe de haber responsabilidades: la desaparición forzada, la ejecución y el asesinato, la tortura permanente y exacerbada, el abuso, la violación sexual contra detenidas y detenidos, el secuestro y la apropiación de criaturas, son gravísimos delitos que no pueden quedar impunes. Ni por parte de los perpetradores ni por parte de los cómplices.

Año tras año, la cada vez más multitudinaria Marcha del Silencio, evidencia que la sociedad toda fue comprendiendo y concientizando lo que significó el período más oscuro de nuestra historia. Son más de dos décadas que las organizaciones de derechos humanos, la sociedad civil, la academia y las miles y miles de personas reclamamos verdad y justicia ante los crueles, devastadores e inhumanos delitos cometidos durante el terrorismo de Estado.

Son años de respuestas y repudio a esa falacia reiterada cada vez que se produce un procesamiento por parte de la justicia hacia quienes cometieron delitos de lesa humanidad.

Vuelve a oírse la réplica ya conocida desde las filas castrenses, que eso no es justicia sino "odio y venganza".

Justamente por la razón de los dichos del senador, porque estamos en un Estado democrático, es imprescindible que se juzguen y condenen las atrocidades cometidas en el pasado, sin importar cuántas décadas pasen. La fortaleza democrática se forja cuando un Estado se responsabiliza de sus propios delitos: "sin justicia no hay paz".

Es muy peligroso para la institucionalidad y el funcionamiento democrático que surjan estas expresiones. Es tan grave como repudiable que un senador (quien en su momento avaló la tortura y la desaparición forzada, considerando que tales hechos no afectaban la moral del Ejército), cuestione amparado en la inmunidad que le otorgan los fueros parlamentarios, los pronunciamientos por parte de la JUSTICIA, denigrándolos a un acto de venganza.



Foto: Santiago Mazzarovich

Otro 20 de mayo

Micaela Boiani | Carolina Carretero | Patricia López
Paola Lorenzo | Graciela Montes de Oca[1]

Sin ánimos de pecar de cándidas, el contexto actual de emergencia sanitaria no era proyectado por casi ningún compatriota. Noticias que escuchábamos en los medios en enero, nos parecían realidades muy distantes y disímiles, para nada proyectables para nuestro país. No obstante, en marzo los medios masivos de comunicación nos sorprendieron con los primeros casos de COVID-19.

Este nuevo contexto trajo una serie de incertidumbres en varios niveles. Aún no son claros cuáles son los caminos y los impactos que van a tener en las diferentes comunidades, pero se vislumbra una combinación entre aumento de las tasas de desempleo, de la pobreza y exclusión, así como un desmembramiento de gran parte de las conquistas sociales del último decenio. En respuesta a este escenario, nuestro pueblo mostró su solidaridad, vimos la enorme cantidad de iniciativas barriales, de ollas populares que surgieron para intentar paliar algunas de las carencias que comenzaron a ser realidades vívidas.

[1] Integrantes de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Graciela también integra la Coordinadora de Apoyo a Madres y Familiares.

Ante tal hito, tuvimos que readaptar la forma en la cual nos reuníamos, un gran desafío visto que implicaba no solo incorporar otros medios, sino que también que gran parte de las personas integrantes de nuestra Asociación se familiarizaran con las tecnologías de la información y la comunicación. La brecha de acceso no era un problema, al menos en términos generales, pero el uso y la apropiación implicaron grandes pasos a materializar. Gracias a las redes de contención y sus familiares más próximos fue posible.

Los días pasaban y nos fuimos acostumbrando a abrazos cibernéticos, a rondas de mate a través de una pantalla, informativos de fondo y personas que desde los hogares se sumaban a las tertulias de lunes.

En un abrir y cerrar de ojos, se nos asomó mayo. Las conversaciones giraban en torno a cómo podíamos hacer para que se materializara la 25ª Marcha del Silencio, esa gran manifestación reclamando Memoria, Verdad, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado, en un silencio más ensordecedor que mil gritos al unísono.

La gran interrogante de cómo sería esta marcha permeó en la sociedad. Diariamente nos llegaba una cantidad descomunal de mensajes por nuestras redes sociales y llamadas consultando las características que asumiría en este año. Recibimos variadas iniciativas de distintos grupos que, con su creatividad, socializaron propuestas, y desde sus conocimientos y experiencia práctica, permitieron que se armase esta forma innovadora de marchar.

Existía una suerte de compensación entre las medidas sanitarias que la emergencia acarreaba y la realización de una manifestación de cientos de miles de personas en todo el territorio nacional. Ante tal disyuntiva, y con el objetivo de cuidarnos, decidimos que este 20 de mayo no fuera presencial. Intentando armar una suerte de puzle entre todas las ideas se organizó una marcha virtual bajo la consigna: *"Son Memoria. Son Presente ¿Dónde están?"*

El compromiso de innumerables personas logró que se transformase mayo en un mes de la memoria. Días antes del 20 veíamos los rincones de la ciudad llenos de margaritas, carteles, fotos de nuestros familiares desaparecidos, multiplicándose exponencialmente cuanto más nos acercábamos a la fecha.

Cada uno/a acompañó de la manera que supo y pudo hacerlo, con mucha inventiva; desde hacer un tutorial para armar tu margarita, carteles en sus casas hechos con el cariño que se percibe cada año. Reconocidos artistas versionaron temas y/o crearon piezas para esta fecha tan especial[2]. Fotógrafos se invoclucraron creando emotivos abrazos de personalidades públicas a nuestros familiares en el proyecto Imágenes del Silencio[3]. Diferentes colectivos, cooperativas de vivienda, sindicatos, vecinos/as y todo aquel que quiso sumarse

2 "Silencio" de Spuntone y Mendaro (https://youtu.be/tpPw0NdpA4c); "Soy-Presente" de Agarrate Catalina (https://youtu.be/JNbSUI2xA5w); "Carta de una abuela a su nieta" de Colectivo de Artistas (https://youtu.be/uwpCbkFU5xI), entre otros.

3 https://imagenesdelsilencio.uy/

lo hizo interviniendo su casa, su lugar de trabajo, calles, plazas, rutas. Todo lo que la imaginación pueda abarcar y más.

En la plataformización de la vida cotidiana, a iniciativa de amigos y colaboradores de la Asociación, se implementaron dos páginas web. La primera de ellas, Marcha del Silencio[4], se ocupó de unir en un solo sitio todas las publicaciones de redes sociales como Instagram y Twitter, etiquetadas con #MarchaDelSilencio, #MarchaDelSilencio2020 o #MarchaDelSilencioPresente. Fue así como logramos reunir en un solo lugar miles de publicaciones e imágenes que fueron componiendo nuestra marcha virtual.

La segunda, Vivos en nuestra memoria[5], se ocupó de reunir las fotografías de los 197 detenidos/as desaparecidos/as. Invitaba a participar virtualmente a través de Instagram, descargando una de ellas, colocándola como foto de perfil para así finalmente marchar colectivamente a partir de una transmisión en vivo a las 19 horas del 20 de mayo. De esta manera, la virtualidad nos unió y fuimos miles marchando juntos/as.

El mismo 20 nuestra Asociación intervino la icónica Plaza Libertad, instalando las fotos de nuestros desaparecidos y la pancarta con la consigna de este año, así como con huellas pintadas en 18 de Julio emulando los pasos que hemos recorrido. Durante el transcurso del día, una cuantía no mesurable de personas se acercó, tomaron su fotografía, colocaron una margarita, les contaron a sus hijos/as un pedacito de historia y siguieron su trayecto por la ciudad.

A partir de las 17 hs., y durante dos horas, realizamos una transmisión especial de Radios Abiertas, desde APU (Asociación de la Prensa Uruguaya), que fue difundida en sus redes sociales y las de Madres y Familiares. Esta transmisión comenzó con un audiovisual, en el cual se intentó reconocer el trabajo de cada año, en particular de las Comisiones de Apoyo a la Marcha del Silencio y distintos colectivos de todo el país.

Como todos los años, solicitamos a la Intendencia de Montevideo permiso para dejar libre el trayecto que recorre la marcha, desde Rivera y Jackson a la Plaza Libertad. A partir de las 18.30 hs., la transitó un camión con pantalla gigante con las imágenes de nuestros familiares. No llamamos a acompañar presencialmente ese recorrido. La calle y las veredas vacías potenciaron el silencio.

Cuando éste llegó a las inmediaciones de la plaza, se comenzó la transmisión en simultáneo de un audiovisual con las fotos y nombres de las personas detenidas desaparecidas. Desde donde nos encontrábamos, a lo largo y ancho del país, gritamos muy fuerte *presente* luego de cada nombre. Se terminó entonando las estrofas del Himno Nacional[6].

---

4 Marcha del Silencio. Disponible en: https://marchadelsilencio.uy/

5 Vivos en nuestra memoria. Disponible en: https://www.vivosennuestramemoria.com/

6 Disponible en: https://youtu.be/fCkcyiew118/

A las 19 hs. y a través de las plataformas de la Asociación y APU, en Canal 5 Televisión Nacional de Uruguay (TNU) y sus repetidoras, Radio Uruguay y sus repetidoras, TV Ciudad, Radio M24, Emisora Del Sol, Radio El Espectador, Multimedio Plural, Radio Cooperativa CX 30 y todos los medios que se sumaron, facilitaron la misma.

Haciendo un sucinto balance, no podemos nombrar a todas las organizaciones, colectivos y personas que participaron por miedo a olvidar alguna. Existieron marcas en la ciudad, margaritas y marchas en todos los departamentos, e incluso trascendió las fronteras. Fue un círculo virtuoso a partir de una sumatoria amplia y diversa de acciones que rompió barreras y nos hermanó en este reclamo.

Es emocionante, una vez más, reconocer que no estamos solos y que efectivamente la consigna "Todos somos Familiares" anidó en nuestro pueblo. Podríamos presentar los números de las tendencias en redes e ingresos a las páginas, pero la conclusión es contundente: la 25ª Marcha del Silencio fue inmedible, participó una cantidad de personas que no podemos cuantificar.

Claro que fue otro 20 de mayo, extraño, desafiante, movilizador y requirió una co-construcción activa para poder ser posible. Nos permitió reconocer la importancia de la plataformización de la actividad, no solo porque cada persona podía participar desde el lugar en el que se encontrara diciendo presente, retumbando cada rincón del país y del mundo, sino porque también permite recopilar todas las iniciativas en un espacio abierto y colaborativo, manteniendo viva la memoria, apostando a una sociedad más justa y libre.

Como hace más de 45 años, movilizados por el amor de encontrar a nuestros seres queridos, reclamando Verdad, Memoria, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado, seguiremos luchando. Aún no sabemos cómo será el contexto para el 2021, y si efectivamente podremos pisar las calles nuevamente, pero estamos convencidos/as que esta otra marcha nos dejó grandes aprendizajes, que la virtualidad llegó para quedarse e implica reinventarnos, que las ciudades llenas de margaritas serán la nueva realidad de cada mayo.

Este fue *otro 20 de mayo*, diferente en la forma, pero con el mismo contenido de siempre. A pesar del distanciamiento físico, estuvimos cerca y sentimos una vez más el cálido abrazo de todas las personas.



Equipo de Imágenes del Silencio.

196 abrazos contra el olvido
Equipo Imágenes del Silencio

Imágenes del Silencio es un proyecto fotográfico que busca mantener viva la memoria de los desaparecidos por la dictadura uruguaya, en el camino por la verdad y la justicia. La preocupación por la calidad narrativa y estética de las imágenes ha sido sustantiva, como en todas las propuestas que este equipo de trabajo viene realizando desde 2014[1].

La iniciativa que representó "196 abrazos contra el olvido" fue desarrollada en conmemoración de los 25 años de la Marcha del Silencio, partiendo del concepto TODOS SOMOS FAMILIARES, frase histórica de la agrupación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Estas palabras conciben el tema de los desaparecidos, la verdad y la justicia como algo de toda la sociedad, en asociación con la esencia de lo humano, del derecho a saber qué pasó con la persona que uno ama, con personas con las que se compartió parte de la vida.

[1] *20 años de marchas* (2015): Annabella Balduvino, Ricardo Gómez, Pablo Porciúncula y Cecilia Vidal; *Sembrando memorias, A 50 años del asesinato de Líber Arce* (2018): Annabella Balduvino, Laura D'Andrea, Ricardo Gómez, Yohnattan Mignot y Pablo Porciúncula; *196 abrazos contra el olvido* (2020): Soledad Acuña, Annabella Balduvino, Elena Boffetta, Ricardo Gómez, Federico Panizza y Pablo Porciúncula.

El proyecto trabajó visualmente esa idea con dos elementos: el gesto del abrazo y referentes de la sociedad.

Decidimos que los retratos de las personas desaparecidas, que hasta ese momento habían sido portados casi en exclusividad por sus familiares, serían abrazados por figuras públicas y representantes de diferentes sectores de la sociedad.

Por un lado, el abrazo permite visibilizar un encuentro entre dos personas y de algún modo romper con la idea abstracta del desaparecido como una entelequia, trayéndolo al presente en su condición de individuo. Por otro, los referentes nos permiten llegar a un público diverso. Nuestro interés se centró en llegar a personas distintas a las que siempre han estado vinculadas con la causa de los desaparecidos.

Para ello se elaboró una lista con algunas figuras públicas, así como una lista de mujeres y hombres reconocidos en algunos sectores sociales. Se excluyó del proyecto a figuras políticas a fin de no vincular la causa a ningún partido político. La diversidad fue fundamental para dar lugar a que todos pudiesen verse reflejados en ese abrazo, en abrazar una causa.

Con la intención de que el gesto del retratado fuera el elemento protagónico de la imagen, optamos por una técnica fotográfica sencilla en cuanto al tipo de iluminación, valor de plano, encuadre. Realizamos retoques mínimos en postproducción en niveles y contrastes a fin de asegurar la unidad visual de los 196 retratos, tomados en 27 sesiones y en distintas locaciones.

La opción por el blanco y negro pretende presentar un tiempo sin tiempo, una ficción que permite un encuentro imposible entre dos personas de distintos tiempos, y va en línea con la unidad visual que hace a la estética del trabajo en su conjunto.





Equipo de Imágenes del Silencio.



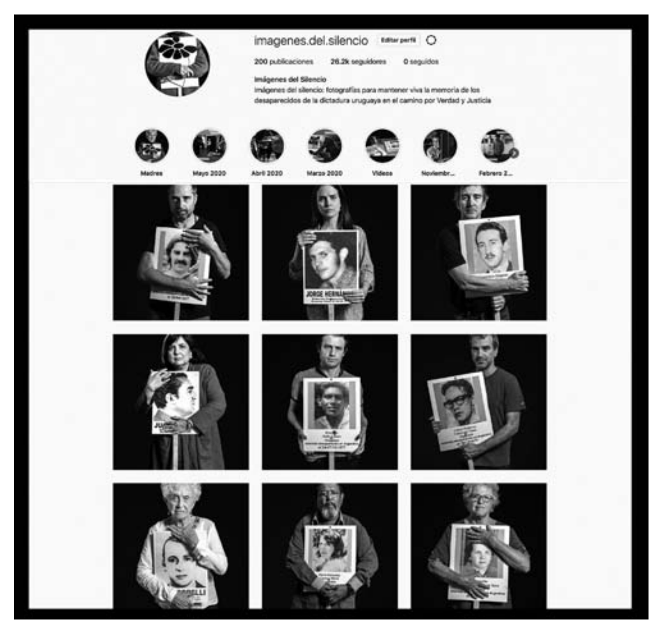
Equipo de Imágenes del Silencio.

La dinámica en el estudio consistió en entregar al referente, al azar, uno de los 196 retratos de los desaparecidos y, a través de la reproducción de un audio breve, darle a conocer las circunstancias de la detención, además de proveerle información sobre el último paradero conocido, profesión y situación familiar de la persona a la que estaban a punto de abrazar[2].

A los participantes se les propuso trabajar en dos líneas gestuales. Por un lado, la del abrazo a modo de encuentro con el retrato del desaparecido, y por otro, la demanda de una respuesta sobre su paradero. Sin embargo, lejos de ser una dirección artística, la propuesta fue la de abrir un espacio co-creativo entre el retratado y el equipo de fotógrafos. De nuestro lado quedaba la responsabilidad de capturar las emociones expresadas en los gestos del referente.

Finalmente, ese sentir se ponía en palabras cuando los retratados respondían a la pregunta ¿qué sintió al abrazar esa foto? para la realización de un video, que si bien no tuvo un rol protagónico definido al inicio del proyecto, adquirió durante el desarrollo el mismo lugar y en ocasiones incluso superó el alcanzado por la imagen fija.

Las sesiones fotográficas duraron 20 minutos aproximadamente y, para nuestra sorpresa, la mayoría de los retratos que finalmente exhibimos, basándonos en su fuerza gestual, habían sido realizados en las primeras tomas.



Equipo de Imágenes del Silencio.

[2] La información fue obtenida de las fichas que se encuentran disponibles en la Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente. Los textos fueron redactados por Ricardo Gómez, Pablo Porciúncula y Daniel Porciúncula, y grabados por los locutores de la Marcha del Silencio, Juan Maldonado y Graciela Escuder, con la colaboración de Alejandro Cabrera y Paola Melgar de Radio Pedal.

Poco después de publicar la primera imagen, nos encontramos con que el proyecto había dado lugar a otro tipo de abrazo simbólico: seguidores de la iniciativa en redes sociales comenzaron a abrazar las fotografías, vinculándose igualmente con la causa[3].

Entendimos entonces que el lenguaje visual había permitido abordar el tema de los desaparecidos desde un lugar distinto al tradicional, abriendo preguntas y reformulando discursos. El gesto del abrazo creó una imagen concreta del simbolismo de abrazar una causa; y la imagen se transformó en un objeto tangible del que apropiarse y replicar.

Los retratos de los desaparecidos sostenidos por referentes, algunos de los cuales poca gente vinculaba con la causa, habilitó el derecho a sentirse participe y sostener uno mismo esos retratos, considerados por muchos casi reliquias inaccesibles. En algún sentido, los retratos reflejaron una idea de apertura, algo como que 'si ellos pueden abrazarlos, yo también'.

Esta temprana apropiación, que se hizo más evidente al aproximarse el 20 de mayo, jugó un rol fundamental en la evolución del proyecto, del que muchos se apropiaron, y por ejemplo, comenzaron a llegarnos mensajes con pedidos para ser fotografiados sosteniendo los retratos de los desaparecidos. Los mensajes iban desde anónimos que manifestaban su voluntad de participar ("Hola, soy un nadie pero quiero estar en su proyecto"), hasta representantes de artistas que buscaban sumarse.

Por otra parte, aunque en muy pocas ocasiones, el gesto y las fotos tuvieron un destino distante de nuestro objetivo, al ser utilizadas con fines políticos partidarios durante la campaña electoral, así como con otros objetivos espurios.

Desde Imágenes del Silencio, percibimos que la apropiación del gesto del abrazo dio lugar a la democratización de esos retratos de los desaparecidos y con ello, se abrió espacio a una nueva modalidad de participación creativa, artística, que contempla distintas sensibilidades generacionales y posibilita un relevo en el abordaje del tema. Una adolescente lo manifestó en estos términos: "Para mi generación el tema de los desaparecidos es un paspe, pero al hacerlo digital rompieron las barreras generacionales, lo sacaron de los libros de historia [...] y a través de alguien que a uno le gusta o admira llegabas a ver y concientizarte de lo tremendo que es este tema".

[3] El proyecto Imágenes del Silencio comenzó a publicarse a través de las redes sociales Facebook, Instagram y Twitter el 6 de noviembre de 2019, alcanzando a decenas de miles de personas.



Equipo de Imágenes del Silencio.



Equipo de Imágenes del Silencio.



Equipo de Imágenes del Silencio.

El 10 de marzo de 2020, finalizamos la producción de 196 abrazos contra el olvido, con la entrega de la maquetación final de la muestra fotográfica que se inauguraría en la víspera de la Marcha del Silencio del 20 de mayo. Pero tres días después, la irrupción del Covid-19 en Uruguay abrió una nueva etapa para el equipo.

En coordinación con Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, comenzamos a trabajar en tres escenarios posibles según la coyuntura que podría imponer el coronavirus. Cuando Familiares decidió suspender su tradicional Marcha del Silencio, la manifestación virtual surgió como única alternativa. Las primeras acciones que realizamos desde Imágenes del Silencio ya iniciada la crisis sanitaria fueron orientadas a fortalecer aún más las redes del proyecto, que en ese momento rondaban los 25.000 seguidores.

El tramado que se constituyó en torno a nuestras redes nos legitimó como vocero autorizado de las posibles acciones a desarrollar. Comenzamos a recibir consultas de particulares y de medios para saber qué se iba a hacer o qué hacer el 20 de mayo. Recibimos sugerencias de toda índole, e incluso tres mensajes de personas adoptadas que, desconfiadas de su identidad biológica, nos consultaban cómo proceder, ya que tenían sospechas de ser hijas de desaparecidos. Para entonces, comprendimos que la fotografía había dado lugar a la palabra.

Focalizados ya en las redes, se lanzó la campaña de la Margarita, símbolo que representa a la agrupación de Madres y Familiares, en las fotos de perfil, especialmente en Facebook.

Adicionalmente, se trabajó en un video que se presentaría el 20 de mayo en los muros de Montevideo y en la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados en homenaje a los desaparecidos. Además sería parte de la trasmisión televisiva para la manifestación virtual de ese día, que involucró a los medios estatales, las principales radios del país, TV Ciudad y radios de menor porte que configuraron una cadena de medios que sustituiría a la cadena oficial, negada días antes por el Poder Ejecutivo.

En algún caso, 196 abrazos contra el olvido fue una inspiración para generar formas de participación, de acciones directas de particulares, colectivos u organizaciones que llegaron incluso a ir a contramano de la propuesta de Familiares, que con la suspensión de la marcha pretendía evitar aglomeraciones.

Antes del Covid-19 habíamos recibido una propuesta del departamento de Soriano para trabajar con referentes locales abrazando a los 10 desaparecidos de ese departamento, que finalmente se realizó y se concretó en una exposición en Mercedes. Instalada la pandemia, las iniciativas se multiplicaron.

El confinamiento y consecuente crecimiento del uso de las redes disparó aquella apropiación del abrazo a lugares impensados al inicio del proyecto. La presentación de distintas iniciativas en las redes fue un denominador común.

El colectivo Jóvenes por la memoria del departamento de Treinta y Tres puso a disposición los retratos de los desaparecidos para que quienes quisieran se pudiesen fotografiar sosteniéndolos, y el resultado fue publicado en la cuenta Instagram del colectivo. Hubo una iniciativa parecida hecha en distintas ciudades del mundo, realizada por uruguayos residentes en el exterior.

En Montevideo, en varias cooperativas de viviendas las fotos de 196 abrazos contra el olvido fueron un disparador o un insumo para la creación de formas de intervención de sus edificios, a la espera de la manifestación virtual del 20 de mayo, que fue presencial en espacios comunes de esas cooperativas. Los trabajos, o imágenes de la realización de estas intervenciones también fueron compartidos en las redes.

La Secretaría de Derechos Humanos del PIT-CNT[4] intervino la fachada de su sede con todos los retratos de nuestro proyecto y montó una exposición en su salón de actos.

El 20 de mayo hubo decenas de iniciativas de todo tipo y si bien Imágenes del Silencio nada tenían que ver con muchas o la mayoría de ellas, nos llegaban mensajes de seguidores de nuestras cuentas compartiéndonos sus acciones. Creaciones que iban desde hacerse fotos semejantes a las del proyecto en cuanto el gesto del abrazo, dibujar una margarita para decorar los balcones. Convocatorias a plantar margaritas en lugares emblemáticos; una marcha realizada en la Ciudad de la Costa, una manifestación frente a la casa donde

[4] Pasado el 20 de mayo, dicha Secretaría comenzó a realizar una muestra itinerante por el interior del país bajo el nombre "Multiplicando Abrazos".

fue detenido Carlos Arévalo Arispe en el barrio Prado de Montevideo. Una canción interpretada desde sus casas por distintos músicos del medio y un video realizado por un joven estudiante de cine, quién por primera vez se había sentido convocado con la causa de los desaparecidos.

196 abrazos contra el olvido nació como un proyecto fotográfico para ser expuesto en tres fotogalerías a cielo abierto de Montevideo, en unas gigantografías que recorrerían algunos espacios públicos, como una pegatina tradicional para los muros de la capital. También en los muros virtuales de nuestras redes sociales, Instagram, Facebook y Twitter, a manera de cuenta regresiva en la que se publicó un retrato diario durante 196 días hasta llegar a la Marcha del Silencio del 20 de mayo.

La relación que se estableció en forma temprana entre las imágenes y los seguidores de las redes -y creemos que la coyuntura del Covid-19- abrió otros espacios para la difusión del tema de los desaparecidos a través de 196 abrazos contra el olvido con más de 50 proyecciones en muros de edificios de Montevideo, la proyección de uno de nuestros videos en la sesión de diputados el pasado 20 de mayo, la publicación como separata de los retratos en los diarios, La Diaria, La República y el semanario Brecha y en la web de Montevideo Portal; una intervención artística con los 196 retratos en la conferencia del PIT CNT, el uso de nuestros videos en la obra teatral "1975" en San Pablo y de alguno de los retratos ocupando el hall de un teatro en Oslo para la obra "El tiempo sin libros". Estos fueron algunos de los lugares no pensados por dónde circuló este proyecto, además de nuestras cuentas en redes, las que alcanzaron más de 50.000 seguidores en seis meses[5].

El objetivo de Imágenes del Silencio fue llegar a través de la fotografía al menos a una persona que nunca antes se hubiese planteado el tema de los desaparecidos. Para nuestra sorpresa, fueron miles los que tomaron las imágenes, las pusieron a circular y crearon a partir de ellas. Imágenes del Silencio fue, sin quererlo y dada la realidad sanitaria e histórica, un enlace entre una nueva modalidad de Marcha que se potenció y logró traspasar algunas barreras que no se había podido con las tradicionales acciones que se llevaron adelante estos 25 años.

Imágenes del Silencio continuará trabajando desde el lenguaje fotográfico el tema de los desaparecidos, sabiendo que todavía queda un largo camino por andar en la búsqueda de verdad y justicia y de una respuesta a las familias de los desaparecidos y a la sociedad uruguaya en su conjunto.

[5] El proyecto fue tendencia en Twitter el pasado 20 de mayo y el último video realizado por el proyecto tuvo más de 222.500 vistas en menos de 24hrs, con un alcance de unas 400.000, el 10% de la población uruguaya.



Equipo de Imágenes del Silencio.



Equipo de Imágenes del Silencio.



25 de junio de 2020

A 47 años del Golpe de Estado: ¡Nunca más!

El 27 de junio de 1973, las tanquetas militares rodearon el Palacio Legislativo. Militares y civiles en complicidad disolvían las cámaras, dando inicio a la dictadura que oprimiría durante doce años a nuestro pueblo.

La dictadura cívico-militar profundizó el proceso represivo y autoritario presente ya desde la década del ‘60. Significó represión, muerte y miedo. El terrorismo de Estado abrió en la sociedad heridas profundas a través de la persecución, el asesinato, la tortura y la desaparición forzada -siendo esta parte de un plan sistemático de represión ideado para aniquilar las ideas y voces diferentes, para acallar a quienes tenían el coraje de pensar distinto, para sembrar el terror.

Son estas heridas perpetuas, que se acentúan al desconocer la verdad, verdad que ha sido secuestrada bajo un manto de impunidad que nuevamente se intenta reforzar. Vemos con preocupación que el Ministro de Defensa cuestione las decisiones de la justicia que procesó al asesino de Berreta; desconociendo con estas declaraciones la imprescriptibilidad de los crímenes de Estado. A este hecho se suman otros, como la restitución de la placa en homenaje a Víctor Castiglioni, director durante la dictadura de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, responsable de múltiples violaciones a los derechos humanos; es bueno haber dado marcha atrás en esta decisión. Homenajear a uno de los primeros responsables de la represión sufrida representaba una afrenta no sólo a las víctimas del terrorismo de Estado, sino también a la sociedad que no quiere que esos hechos se repitan.

Se suceden cuestionamientos, comentarios y señales fundamentalmente desde el partido militar, en busca de “dar vuelta la página” planteando la idea de una ley de amnistía para los militares que cometieron crímenes de lesa humanidad, negando los reclamos del pueblo. Peor aún, desde sus sillones en el Parlamento, reivindican el Golpe de Estado y vuelven a traer al presente la idea de que el accionar de los militares fue un servicio a la Patria en una guerra contra la sedición. ¿Quiénes eran los sediciosos? Los estudiantes, docentes, los trabajadores... La dictadura, en todo caso, fue una guerra contra el pueblo.

Por ello, reafirmamos la necesidad de saber la verdad y hacer justicia. Detrás de las aberraciones cometidas contra los derechos humanos, hay responsables, civiles y militares,

respaldados por Instituciones -fundamentalmente las Fuerzas Armadas- cuyas acciones (e inacciones) hicieron del Estado una máquina represiva, asesina, y que se aseguran incluso en nuestro presente de mantener la impunidad intacta, protegiendo a los perpetradores y reteniendo información vital para forjar la verdad. Dar vuelta la página es desconocer a sus víctimas, es negar a nuestros desaparecidos que siguen secuestrados por sus represores. Dar vuelta la página sin haber saldado la deuda con nuestra sociedad toda, es arriesgarse a permitir que estos hechos vuelvan a ocurrir.

Para que nunca más haya terrorismo de Estado, es necesario un compromiso político firme; compromiso con la verdad y la búsqueda de nuestros desaparecidos, pero también con la justicia.

Reclamar por verdad, memoria y justicia, no es vivir con los ojos en la nuca. Es recordar y sostener en nuestra acción a todos aquellos que dieron su vida en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, a todos quienes dieron su vida en la resistencia contra la Dictadura Cívico-Militar.

Nuestro pueblo los sostiene y mantiene encendida esa llama de lucha día a día; en su acción solidaria, en su compromiso firme con el más vulnerable. Por eso, ante una nueva conmemoración del 27 de junio de 1973 nos sumamos a la convocatoria del Pit CNT y la Intersocial de 11 a 13 hs. en las diferentes caravanas, para recordar la Huelga General, la resistencia firme del pueblo organizado ante la Dictadura.

Por memoria, verdad y justicia: ¡Nunca Más terrorismo de Estado!

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

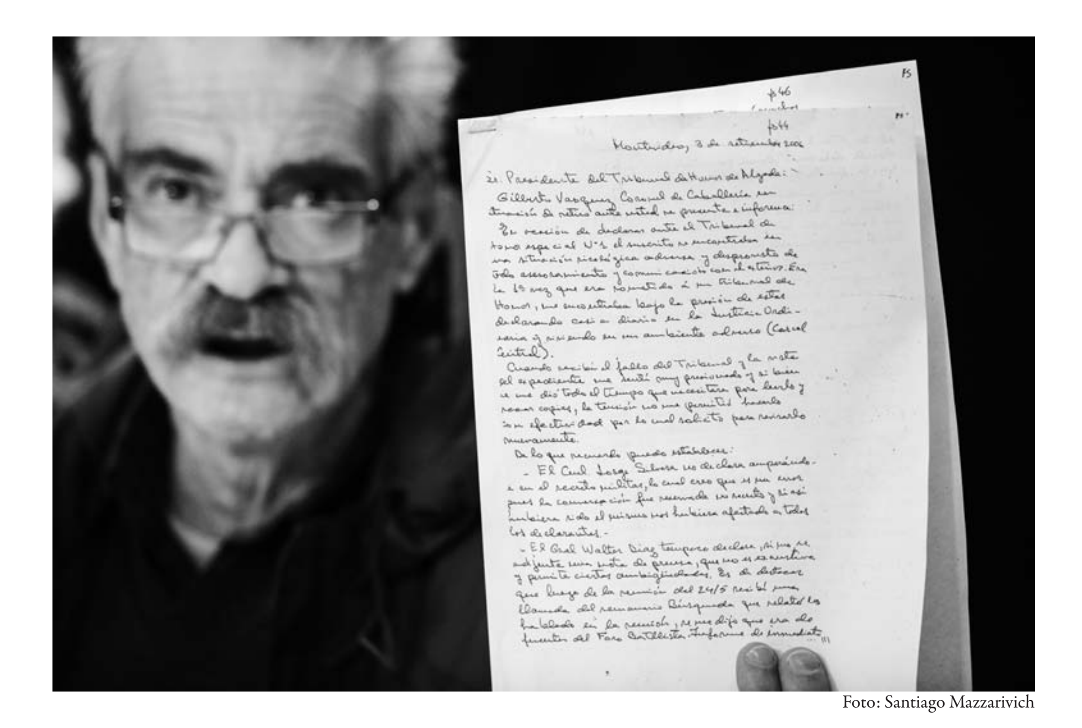


Foto: Santiago Mazzarivich

Lo viejo, lo nuevo y lo importante

Nilo Patiño[1]

Al tomar estado público el contenido de los últimos tribunales de honor, mucho se ha hablado y discutido sobre cómo se dio a conocer. Cómo los consiguieron, dónde estaban, quiénes son los responsables de que hayan permanecidos ocultos, a quiénes favorecen o perjudican los textos. Pero en términos generales poco se ha discutido sobre esos contenidos; tan así que se han pasado por alto, a veces intencionadamente, hechos relevantes, particularmente aquellos que tienen que ver con el destino de los detenidos desaparecidos.

Trataremos en estas pocas líneas de desentrañar el proceso, para desmenuzar y separar la paja del trigo y no meter todo en una bolsa de gatos.

Desde su creación, Madres y Familiares de Uruguayos de Detenidos Desaparecidos (*Familiares*), ha sido punta de lanza en el reclamo para que el Estado proporcione la información existente en todas las dependencias de la administración -en especial, las de las

[1] Integrante de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.

Fuerzas Armadas- para que se conozca el destino de los desparecidos y poder encontrar sus restos.

Esta responsabilidad del Estado aún está pendiente, a pesar de que, desde la apertura democrática en 1985 hasta la fecha, los gobiernos fueron ejercidos por todos los partidos políticos (colorados, blancos y frenteamplistas). En este larguísimo camino de más de treinta y cinco años, se aprecia y valora cualquier avance positivo dispuesto por los distintos gobiernos, desde el de Jorge Batlle hasta ahora.

Por supuesto que no podemos igualar en su responsabilidad a todos de la misma manera. Desde el primer gobierno colorado, negando la existencia de desaparecidos, hasta el último del Frente Amplio, se ha recorrido un sinuoso sendero lleno de vicisitudes, dificultades y trancas. En ese camino, frente a los resultados decepcionantes, las madres fundadoras de Familiares fueron siempre persistentes en el reclamo sin claudicaciones, apoyadas cada vez más, por colectivos, organizaciones y personas de la sociedad civil.

La expresión más contundente y clara ha sido el crecimiento constante de las marchas del 20 de mayo. Manifestación ésta que, en los últimos años ha sido -sino la más grande- una de las más importantes. De ahí que es necesario reconocer que el avance o retroceso de estas causas no dependen únicamente de la buena voluntad de los gobiernos de turno, sino principalmente de esta movilización sin pausas en pos de la verdad, la justicia, la memoria y el nunca más. Cuántos interesados hay en enterrar estas causas, en dar vuelta la página, o simplemente, tratar de ignorar o de vaciar de contenido las demandas. Sin embargo, la sociedad, y particularmente los jóvenes, se han encargado de sostener la reivindicación, de la que se han apropiado como su reclamo.

El juego de la mosqueta

La “aparición” del contenido de algunos tribunales militares de honor removieron el avispero en el escenario político; el primero en hacerse público, fue dado a conocer por el periodista Leonardo Haberkon, acerca de José Nino Gavazzo y Jorge Silveira.

El otro tribunal lo dio a conocer *Familiares*, que lo recibió a través de un pedido de acceso a la información pública, que suministró la nueva administración que asumió en marzo de 2020.

Los procedimientos que permitieron conocer esos documentos estuvieron, sin embargo, signados por la opacidad y la falta de transparencia. Dejan mucho que desear en un tema de enorme sensibilidad, en el que habría que tener una actitud clara y resuelta por parte de todos los partidos políticos y especialmente de quienes dicen ser sensibles al tema. Menos aún, por integrantes de un gobierno que se golpea el pecho diciendo todo lo que ha hecho por los desaparecidos. La pobre defensa de que “*hicimos más que los otros gobiernos*” (lo cual es cierto hasta ahora), no invalida el hecho que no hicieron ni lo suficiente, ni siquiera lo posible y menos aún lo necesario.

No solo los perpetradores, los torturadores, asesinos y desaparecedores, están en las Fuerzas Armadas; allí también está, diseminada en sus instituciones y organismos, la información que necesitamos para conocer la verdad y encontrar los restos de los desaparecidos.

En el caso del tribunal de José N. Gavazzo y Jorge Silveira, su divulgación, produjo todo tipo de confusas versiones, involucrando incluso al ministro Jorge Menéndez ya seriamente afectado por su enfermedad. En medio de la confusión apareció el ministro José Bayardi, intentando ponerse al frente de un carro que ya estaba en movimiento.

Pero el caso del tribunal de Gilberto Vázquez es injustificable en sus procedimientos.

El 8 de mayo de 2019, a través de una nota, Madres y Familiares solicita al Ministro Bayardi "*Documentacion referida a todos los tribunales de honor a los que fueron sometidos José Gavazzo, Ricardo Arab, Gilberto Vázquez, Jorge Silveira y Luis Maurente*", y "*Documentación referida al tribunal de honor a José Umpiérrez, recientemente homologado por el Sr. Presidente*".

El 13 de junio de 2019 se envía otra nota al ministro, reiterando el mismo pedido con una ampliación de la solicitud a otros documentos.

Es decir, en ningún momento, en nueve meses, hubo una respuesta ni una aclaración sobre si lo tenían y si lo facilitarían. Es claro que si se busca una documentación y la documentación no se encuentra, se responde para que el interesado sepa que no fue por mala voluntad, o que no hubo una intención expresa de ocultar, o al menos de no buscar. Es claro, también, que el ministro nunca respondió, a pesar del tiempo transcurrido y de la insistencia de *Familiares*, a las notas enviadas, como tampoco hubo respuesta cada vez que hubo un encuentro con él. A partir del pedido del 8 de mayo de 2019, si se hubiese buscado el expediente del tribunal, a *Familiares* le hubiese llegado una respuesta, cosa que evidentemente no sucedió.

Finalmente, ante otro pedido, el nuevo Ministro de Defensa, Javier García, suministró a Madres y Familiares el contenido del tribunal de honor de Gilberto Vázquez.

Y otra vez aparece la vieja mosqueta, con el fin de entreverar y embarrar la cancha: se pretendió justificar diciendo que el expediente estaba en el comando y no en el ministerio, que estaba oculto o no. Nosotros no sabemos cómo se guarda la información ni los expedientes en el Ministerio de Defensa, cómo son los procedimientos, pero a los efectos de lo que nos importa, son irrelevantes.

No habría que estar especulando si es una "operación", quién la realizó y a qué intereses responde, porque se tuvo nueve meses para "desarticular la operación" suministrando en tiempo y en forma la documentación.

En todo caso, *Familiares* tiene la responsabilidad de poner a disposición de la sociedad toda la información y documentación relevante que posea. Poco ayudan a la búsqueda de la verdad, especialmente en temas de violaciones de derechos humanos, los razonamientos

especulativos *"que doy a conocer en función de a quién beneficia y a quien perjudica"*. La verdad no se construye seleccionando lo que se da a conocer y escondiendo lo que no nos gusta o perjudica. Esta experiencia, a veces muy amarga, queremos que sirva para las generaciones futuras, Esta lógica de mula tuerta, que mira empecinadamente siempre para el mismo lado, es la intención de construir un imaginario en la sociedad donde lo que nos rodea es todo lindo y bonito y el resto es despreciable. Pero ésta no es la realidad, y flaco favor le hacemos a las causas que defendemos si ocultamos lo que no nos gusta de nosotros mismos, o las cosas buenas de los demás, principalmente porque nos aleja de la verdad.

Qué nos dejan estos tribunales

Hay cosas que, por sabidas, no dejan de sorprendernos e indignarnos. Cada vez que se repasan algunos hechos, lejos de disminuir su impacto con el tiempo, toman otra dimensión y son más sorprendentes. Esto pasa con el relato de los asesinatos y las desapariciones hecho por los mismos autores.

Estos tribunales militares desnudan claramente que hay dos justicias, una que se aplica para cualquier ciudadano y otra para los militares. Un militar puede ser un asesino confeso de muchas personas, aun de gente indefensa (como la ejecución del maestro Julio Castro o el asesinato de María Claudia García de Gelman para robarle su bebé) y puede ser un torturador, un violador, pero nada de eso será juzgado en estos tribunales, porque todos estos crímenes fueron realizados cumpliendo órdenes de sus superiores. Son, por lo tanto institucionales, y lo que se juzga es el *"honor militar"* individual, o sea, la lealtad y fidelidad hacia la fuerza; lejos de condenarlos por estos crímenes, los aplauden y le reconocen su "sacrificio y esfuerzo" personal en la "lucha contra el enemigo subversivo".

Un ejemplo es el tribunal de Gavazzo, a quien se lo condena por dejar que un camarada estuviera preso sin haber sido el participe directo de la desaparición de Roberto Gomensoro; o el de Gilberto Vázquez, a quien se lo condena por la fuga del Hospital Militar "perjudicando" la palabra dada por el Comandante, el general Carlos Díaz. En ningún momento se preguntan los miembros del tribunal, por el asesinato y desaparición de un detenido o por las ejecuciones confesas por Gilberto Vázquez, de las que dice estar *"orgulloso"* y de las que dice que no tiene nada de que arrepentirse; o de su participación en *"casi todas las operaciones en Buenos Aires"* en que desaparecen decenas de compatriotas.

Se sabía desde hace mucho tiempo quién era el autor material del asesinato y posterior desaparición de Roberto Gomensoro Josman en febrero de 1973. Eleuterio Fernández Huidobro, siendo ministro, había dicho que quien estaba procesado no era el responsable y que quien había sido el autor material era otro oficial del ejército, del cual no reveló el nombre, pero era un secreto a voces que ese oficial era José Gavazzo. Este nunca confesó su autoría hasta que compareció en este tribunal. En cambio, si resulta revelador en el relato, cómo se suceden los hechos, aunque notoriamente faltan jugadores. Lo que cuenta es que cuando matan a Roberto Gomensoro en el grupo de Artillería 1 (en La Paloma) siendo

segundo jefe de dicha unidad, comunica a su jefe, el entonces Teniente Coronel Alfredo Rubio, y los dos van al comando de la División de Ejército I (antiguamente llamada Región Militar 1) para dar cuenta del suceso al comandante general Esteban Cristi. Este decide hacer desaparecer el cuerpo llevándolo a la División de Ejército III con asiento en Paso de los Toros. ¿Qué es lo que falta aquí? Lo primero que falta es que esta decisión no la tomo el general Cristi sin la autorización del Comandante en Jefe de la época, el general Hugo Chiappe Pose.

En el ejército, la verticalidad en el mando y su respectiva cadena, es una de las más importantes reglas, es el principio más importante de ordenamiento de su estructura. El comandante de la División de Ejército I, tenía y tiene, jurisdicción sobre los departamentos de Montevideo y Canelones, pero no sobre todo el país. Para actuar en otra región o territorio es necesaria la autorización expresa de quien la tiene. Traducido: para llevar el cuerpo del asesinado y hacerlo desaparecer en las aguas del lago del Rincón del Bonete se necesita la orden del comandante en jefe del ejército y la autorización del jefe de la División de Ejército III, en aquel entonces el general Rodolfo H. Zubia.

Pero no solo falta esta parte de la cadena, sino también los que colaboraron con el Mayor Gavazzo. Es impensable que a Roberto Gomensoro lo cargara solo él en un jeep, hiciera 300 kilómetros, entrara al campo militar a orillas del lago, lo subiera a un bote, consiguiera piedras y un tejido que envolviera el cuerpo, para que no flotara, y todo esto en medio de la noche. Nuevamente la lógica rígida del sistema militar permite asegurar que en la muerte y desaparición de Gomensoro, Gavazzo no actuó solo. Intervino personal subalterno que trabajaba con él quien en tanto segundo comandante de la unidad era responsable de la Sección 2 (S 2 inteligencia); intervinieron directamente sus colaboradores inmediatos, un capitán que tenía funciones de S 2., el teniente 1º Tabaré Acuña (adjunto al S 2) y quien estaba a cargo de operaciones, el jefe de la Sección 3 (S 3 operaciones) el entonces capitán Ruben A. Sosa. Además, hay que contabilizar como colaboradores a quienes en el campo militar suministraron el bote, el tejido y las piedras para fondear el cuerpo, y por último a quien le dio acceso al campo militar de Paso de los Toros[2].

En el mismo tribunal, Jorge Silveira, también con destino en la misma unidad (el grupo de Artillería 1) relata cuando el Mayor Gavazzo tira una granada de gas en el calabozo a Eduardo Pérez Silveira, un tupamaro prisionero.

En mayo de 1974, Eduardo Pérez fue detenido por USACBL (Unidad de Servicio Aéreo Capitán Boizo Lanza) la unidad terrestre de la Fuerza Aérea, y trasladado posteriormente por orden de la superioridad al grupo Artillería 1 para ser interrogado. Producto de la acción de Gavazzo, Pérez fue internado en el Hospital Central de las Fuerzas Armadas.

2 Todas estas afirmaciones y conclusiones están sustentadas en la investigación y análisis de documentación de inteligencia militar, que realiza el proyecto universitario Cruzar (cruzar.uy)

Según testimonios de detenidos fallece, aunque nadie vio el cuerpo y "misteriosamente" desaparece del hospital. Son todos los datos que se poseen.

Sin embargo, resulta increíble que nadie haya aportado nada sobre una desaparición con evidencias múltiples. No es posible que un detenido salga de una unidad y no haya registros, cuando para entrar o salir de un cuartel cualquier persona se debe registrar en la guardia. En este caso, no se dieron a conocer los registros de entrada al hospital y tampoco de cuando sacaron supuestamente el cuerpo.

Si los que dicen que quieren colaborar, civiles o militares, tienen intención de aclarar este caso, seguramente no necesitan ni hablar con los asesinos. Desde el S 2 (inteligencia) del hospital, pasando por el encargado de reclusos, seguido por el director del hospital y terminando por el jefe de Sanidad Militar, más los mandos (léase Comandante en Jefe del Ejército), más Junta de Comandantes de la época, todos tuvieron conocimiento de lo que pasó con la desaparición de Eduardo Pérez Silveira.

Los nombres de quienes ocupaban cada cargo no son ningún secreto. Hoy es posible identificarlos y reclamar responsabilidades. Los registros no desaparecen como por arte de magia. Se podrá eliminar un registro, pero de todos los pasos van quedando constancias, y es imposible borrarlas todas. El hecho que no tengamos acceso a la información no da por sentado que no exista. Y para ejemplificar esto nos remitimos a los casos de Rafaela Filipazzi y José Potenza, él argentino y ella ciudadana italiana, desparecidos en nuestro país[3].

¿Por qué no se presta atención a este hecho? Nadie lo hizo, ni la administración anterior ni la actual; ni el ministro de Defensa anterior ni el que ocupa el cargo actualmente. La búsqueda no es solo excavar donde supuestamente podrían estar los restos de detenidos desaparecidos. Para encontrar a nuestros desaparecidos, en este contexto -donde los autores, cobijados principalmente por sus instituciones (FFAA) no dan información- es necesario también realizar este trabajo de investigación, relevante; a esta altura ya hay suficiente evidencia que invalida la afirmación reiterada de que, puesto que los militares no brindan la información, no se puede hacer nada. Esa postura impone un callejón sin salida que, por conclusión, se incita a renunciar a la búsqueda.

El tribunal de Gilberto Vázquez es una perla más en este collar de tribunales donde se absuelven a los culpables y se condena a las víctimas. En su cerrada defensa, para que no lo

3 El equipo dependiente del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, coordinado por Felipe Michelini, que intervino en el archivo de la Armada, Fusileros Navales (FUSNA) (2016-2020), encontró una ficha de un nombre que figuraba en una lista de desaparecidos. A partir de esa ficha, se pudo establecer que la pareja había sido detenida por el FUSNA en un operativo en un hotel de Pocitos, en mayo de 1977. Mediante un trabajo muy paciente de investigación, se pudo reconstruir toda la cadena desde la detención, hasta la entrega de la pareja a agentes de la policía paraguaya, el número de vuelo, la compañía de aviación y los nombres de los agentes paraguayos que los trasladaron y se sentaron en el avión al costado, para custodiarlos. Por su parte, en 2016, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) identifico el hallazgo de los restos óseos en una fosa en Asunción del Paraguay.

pongan de cabeza de turco, Vázquez afirma con total frialdad, consciencia e impunidad: "*cuando tuve que torturar, torturé; cuando tuve matar maté*".

El centro de su defensa: *"todo lo que hice fue por órdenes de mis superiores"*, se repite con todos los oficiales que han pasado por los juzgados. En principio negando su actuación y cuando no tienen forma de zafar, declarando que eran órdenes que recibían de sus superiores. Con lo que se ha echado por tierra aquello de que hubo "excesos" o que algunos "se extralimitaron en sus funciones", la explicación "fácil y distraída" para no tocar a las fuerzas armadas y para que las autoridades no tengan problemas en su transitar por el gobierno, evitando responsabilidades.

Una de las cosas relevante de sus declaraciones, es cuando relata que en 1989, por decisión de la Junta de Generales, se le apersona un general designado por aquella para organizar una serie de atentados: *"Me ha ordenado la junta de generales que prepare homicidios"*, con la intención de amedrentar y parar los procesos en que algunos oficiales debían comparecer ante la Justicia.

Esto pasaba en nuestro país, en el mismo momento en que se producía un proceso de profundización de las libertades, y en cierta medida de afianzamiento democrático. Algo parecido sucedió en 2006, cuando, según confesó, se proponía combatir desde la clandestinidad, y que uno de los blancos era el propio Presidente de la República (aludiendo a Tabaré Vázquez). En forma paralela, los militares seguían ejerciendo su función con la misma concepción y determinación como en épocas de la dictadura. Conservando parte del poder, sobre todo referida al gobierno de sus propias fuerzas armadas. Continuaban autogobernándose. El exministro Yamandú Fau desconocía lo que se hacía en su ministerio, casi sin ningún poder de decisión. Esto lo admitió en oportunidad de su comparecencia en la comisión del Parlamento que investigó el espionaje militar en democracia. No se podía confiar en nadie, hasta su secretario personal era militar, explicó.

Y lo que no podían hacer "legalmente" lo hacían, o intentaban hacerlo clandestinamente, pero siempre actuando dentro de las instituciones militares. En este contexto es que hay que poner las declaraciones de Gilberto Vázquez. Para que nadie piense que es un "loquito suelto", como sugirió el general Guido Manini Ríos. En ese mismo momento, aun en actividad y ascendido al grado de coronel en plena democracia, Vázquez estaba formando a los futuros oficiales, ejerciendo la dirección del IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores); nadie pensará que en los cursos educaba a sus alumnos en el respeto de la Constitución, el republicanismo y la defensa de las libertades.

En su actuación, primero como capitán y luego como teniente coronel al frente del Departamento III POE (Planes, Operaciones y Enlace) del SID (Servicio de Información de Defensa), participo "*en casi todas*" las operaciones represivas que se hicieron en la Argentina en el marco del Plan Cóndor: los asesinatos en mayo de 1976 de Zelmar Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, Rosario Barredo, William Whitelaw y la desaparición de Manuel Liberof ; y también en el traslado clandestino a Uruguay de prisioneros del PVP (Partido

por la Victoria del Pueblo) en el "primer vuelo", y la desaparición de otros militantes de esa organización, 22 de ellos en el "segundo vuelo"

Todo esto tendría que ser motivo de reflexión, porque este país no necesita de mesiánicos como Gilberto Vázquez, salvadores designados por algún dios que le dio esa misión y ese poder. Lo que se necesita urgentemente es de fieles instituciones custodias de la República, de los derechos y libertades que ella otorga.

La lucha constante por los desaparecidos funciona como un termómetro de la voluntad real por encontrarlos, y deja en evidencia la diferencia entre los discursos y palabras de buena voluntad, y las acciones concretas en pos de Verdad y Justicia. Las autoridades suelen anunciar su voluntad de colaborar en esa búsqueda; en realidad se trata de la obligación que tienen esas autoridades de poner en marcha el aparato del Estado para que la búsqueda sea efectiva. No alcanza con "ayudar". Siempre es mejor ayudar que no hacer nada; pero para resolver la búsqueda de nuestros familiares desaparecidos y restablecer la verdad se necesita una actitud firme y hacer acciones concretas que nos lleven a encontrarlos.

Hemos tratado de colaborar en esta búsqueda. Pero es necesario dejar claro que los familiares no son el centro de esa responsabilidad, no tienen las herramientas ni la potestad para hacerlo.

Sólo el Estado es capaz de resolver este problema. Además, tiene la obligación de hacerlo porque, entre otras cosas, fue el propio Estado el que impulsó el terrorismo estatal, utilizando a las Fuerzas Armadas como su principal herramienta. Y por esa razón el Estado debe imponerse la tarea de resolverlo.

La causa de Roberto Julio Gomensoro Josman después del contenido del Tribunal de Honor de José Gavazzo

Guillermo Payssé[1]

Antecedentes

El 18 de marzo de 1973 apareció un cuerpo en estado de descomposición en las aguas del Lago del Rincón del Bonete. El cadáver era del sexo masculino, se encontraba desnudo envuelto en una malla de alambre y con piedras atadas en su interior con la intención de fondearlo.

Cuatro días después el Inspector Mayor Dr. Emilio Laca solicitó autorización para exhumar el cadáver para continuar con los estudios del mismo. Diligencia que se llevó a cabo con la colaboración del personal del cementerio de Tacuarembó y de Investigaciones de Montevideo. En su consultorio esqueletizó la cabeza hirviéndola con agua y cal, guardando los dientes que se desprendieron de esta. El cráneo y las piezas dentales permanecieron en su poder hasta el 10 de setiembre de 2001, sin que durante ese lapso –más de 28 años- realizara estudios tendientes a identificar al NN cuyo cráneo conservaba en secreto.

A raíz de una investigación realizada por Serpaj y su posterior denuncia municipal y judicial, un ex funcionario de Necrópolis aportó el nombre de Laca, quien fue interrogado en Sede Judicial y recuperado el resto óseo que estaba en su poder. Realizado el examen de ADN se determinó que pertenecía al desaparecido *Roberto Julio Gomensoro Josman*.

Roberto era un ciudadano uruguayo, de 24 años de edad (nacido el 30 de enero de 1949), casado, estudiante de la Facultad de Agronomía y profesor de la misma con el grado de ayudante de la Cátedra de Microbiología, militante del Movimiento 26 de Marzo y dirigente de la Federación de Estudiantes Universitarios Uruguay (FEUU). Fue detenido el 12 de marzo de 1973 en su domicilio de la calle Velsen N° 4484 por personas que se identificaron como integrantes de las Fuerzas Conjuntas[2].

---

[1] Abogado. Defensor de Oficio. Desde Serpaj, patrocinó la causa penal de Roberto. Al día de hoy, sigue siendo el abogado de la familia Gomensoro.

[2] Ficha de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente: https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/comunicacion/publicaciones/ficha-perteneciente-gomensoro-josman-roberto-julio

Resolución Judicial

Por sentencia dictada por el Juzgado Letrado de Paso de los Toros de fecha 06 de agosto de 2010 se decretó el procesamiento y prisión de Juan Carlos Gómez y de José Nino Gavazzo como autor y coautor respectivamente por la comisión de un delito de homicidio muy especialmente agravado (art.60 num.1, 61 num.3, 310 y 312 num. 1 y 5 del Código Penal).

En 2013, el Fiscal Dr. Fernando Pérez D´Auría solicitó el sobreseimiento de los dos procesados y la clausura del proceso entendiendo que Gomensoro fue asesinado en Montevideo en el Grupo de Artillería N° 1 del Cerro de Montevideo (denominado La Paloma) y no en la ciudad de Paso de los Toros, a donde posteriormente se trasladó su cuerpo para fondearlo y proceder a su ocultamiento en el Lago del Rincón del Bonete. El 24 de diciembre del mismo año, la Juez Letrado de Paso de los Toros Dra. Karen Cuadrado resolvió acoger la solicitud fiscal.

La solicitud del Dr. Perciballe

A raíz de las manifestaciones de los ex oficiales del Ejército José Gavazzo y Jorge Silvera ante un Tribunal de Honor, el Fiscal Letrado Nacional especializado en crímenes de Lesa Humanidad, Dr. Ricardo Perciballe se presentó ante el Juzgado Letrado de Paso de los Toros de 2° Turno, solicitando el desarchivo de las actuaciones "Gómez Juan Carlos; Gavazzo, José – Homicidio muy especialmente agravado", ficha 429-10197/2001, y el libramiento de diversos oficios, entendiendo que existía un hecho nuevo que debía ser conocido por la Justicia.

En una nota periodística publicada en el diario El Observador el 30 de marzo de 2019[3] se transcribían declaraciones de donde se extraía que la muerte de Roberto Gomensoro Josman se había producido en el Grupo de Artillería N° 1 ubicado en el Cerro de Montevideo y que Gavazzo y otros integrantes del batallón no serían ajenos al hecho. Gavazzo reconoció que había arrojado el cuerpo de Gomensoro al Río Negro, luego de hallarlo sin vida en un calabozo del Batallón de "La Paloma".

A diferencia de lo que surge de las actas del Tribunal de Honor, cuando se interrogó a Gavazzo en el Juzgado de Paso de los Toros si había interrogado a Roberto Gomensoro, manifestó: *"...nunca lo vi, no lo conozco, no tuve nada que ver con él, no lo interrogué no lo hice interrogar, no lo maté... no se absolutamente nada de él, nunca lo vi en mi vida... Tampoco vi quien lo mató, ni me consta que nadie lo haya matado...no es cierto que estuviera en el Grupo de Artillería cuando fue detenido Gomensoro..."*

[3] https://www.elobservador.com.uy/nota/gavazzo-admitio-que-arrojo-el-cuerpo-de-roberto-gomensoro-al-rio-negro-2019329181326

El Fiscal fundamentó su solicitud de desarchivo en la obligación estatal de investigar, juzgar y condenar las graves violaciones a los derechos humanos; que surgen de: a) obligaciones dimanadas de su incorporación a la Organización de Naciones Unidas; b) obligaciones a partir de la normativa internacional aprobada por Uruguay; c) obligaciones derivadas de la aprobación de la Convención de Viena sobre derechos de los tratados; d) obligación funcional de protección de los derechos humanos e investigación de sus violaciones. A lo que sumó el derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a la verdad: *"En materia de derechos humanos es pacífico admitir que la obligación estatal de persecución de las graves violaciones a los derechos humanos se encuentra intrínsecamente imbricada con el Derecho de las víctimas al conocimiento de los hechos".*

Cita el caso de la Masacre de la Rochela vs Colombia, Sentencia del 11/05/2007 (Fondo, Reparaciones y Costas) donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo: *"Asimismo, es necesario señalar que el principio de cosa juzgada implica la intangibilidad de una sentencia sólo cuando se llega a ésta respetándose el debido proceso de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal en la materia. Por otro lado, si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de esas graves violaciones a los derechos humanos pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existe una sentencia absolutoria en calidad de cosa juzgada".*

La Juez de Paso de los Toros Naama Cóccaro fue más allá de la solicitud fiscal y resolvió declarar sin efecto el sobreseimiento dispuesto por la providencia N° 1188 de fecha 20/12/2013 respecto de José Nino Gavazzo y que se libren los oficios solicitados por la Fiscalía Letrada de Crímenes de Lesas Humanidad (Resolución N° 108 de fecha 17/06/2019)

La sentencia del Tribunal de Apelaciones

La Defensa de Gavazzo interpuso recursos de reposición y apelación en subsidio y de nulidad contra la resolución dictada por la Dra. Cóccaro (Sentencia N° 491/2020 de 19/08/2020 del Tribunal de Apelaciones Penal de 2° Turno).

El Tribunal de Apelaciones resolvió revocar la sentencia interlocutoria apelada y en su lugar desestimar la reapertura del juicio solicitada. Fundamenta su resolución en el principio de *non bis in ídem*, *"...lo concreto es que resulta materialmente imposible juzgar dos veces a una persona por los mismos hechos una vez que recayó sentencia ejecutoriada a su respecto, ya sea la misma definitiva de condena o absolución, o interlocutoria con fuerza de definitiva...". "Si se decreta el sobreseimiento opera la cosa juzgada y aplica el principio non bis in ídem y no puede ni siquiera ser expuesto al riesgo de que cualquiera de estas hipótesis ocurra mediante una nueva persecución penal".* Entiende el Tribunal que no es un hecho nuevo la declaración de Gavazzo ante el Tribunal de Honor que lo relaciona en el caso de autos en forma personal.

El recurso de casación de la Fiscalía Especializada

La Fiscalía especializada en Crímenes de Lesa Humanidad interpuso recurso de casación contra la Sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Penal (TAP) de 2° Turno, estableciendo que la verdad debe fluir y *"aun cuando se admita que no se pueda juzgar nuevamente a José Gavazzo por estos hechos, ello no obsta a que se establezca la verdad sobre lo acontecido, así como eventualmente adscribir responsabilidad a otros responsables". "Se debe tener presente que la Defensa de Gavazzo solo se agravió en lo atinente a la anulación de su sobreseimiento, pero no de la reapertura de la causa". "...una cosa es la eventual vulneración del principio non bis in ídem (hecho discutible) y otra muy distinta es negar la reapertura de la causa para conocer lo que pasó, y en su caso establecer las responsabilidades que correspondan. Pues, aun cuando se determine la responsabilidad de Gavazzo nadie sabe si actuó solo, o en forma conjunta y a la vez sí lo hizo ordenado/amparado por alguien".*

La Fiscalía no comparte la afirmación del TAP en cuanto no hay hechos nuevos y se refiere a un elemento que no fue objeto de la investigación y que por lo tanto pudo tener incidencia en la misma. Se formula diversas preguntas, de las que destacamos una: si el Fiscal Departamental que solicitó el sobreseimiento hubiese tenido conocimiento de lo declarado por Gavazzo ante el Tribunal de Honor ¿habría solicitado el mismo?

En su extenso y fundado escrito analiza: 1) Principio de *non bis in ídem* y crímenes de Lesa Humanidad; 2) Vulneración del Derecho a la Verdad y a la tutela judicial efectiva por desconocimiento de los arts. 1.1; 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3) Errónea interpretación del art. 29 de la Convención Americana de DD.HH.; 4) Incumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs. Uruguay y de la Resolución de supervisión de la misma. Desconocimiento de los arts. 62.3, 67 y 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 5) Doctrina de los actos propios. Principio de Oficialidad y desconocimiento de los arts. 10 y 68 del CPP; 6) Principios que gobiernan la apelación y desconocimiento de los arts. 252 y 253 del CPP.

Culmina estableciendo que hay dos hechos que resultan incontrastables y que no pueden ser refutados por nadie: a) que Roberto Gomensoro fue detenido por agentes del Estado, murió en una unidad militar y su cuerpo fue envuelto con alambre y fondeado en el Río Negro y b) la extensa investigación realizada por la Justicia no pudo determinar el lugar, las causas y los motivos de la muerte de Roberto Gomensoro Josman. Menos aún quien o quienes fueron los responsables de la misma. Ante tales hechos, los familiares de la víctima tienen el derecho a saber la verdad de lo sucedido, así como a que se haga justicia. Y correlato de ello, el Estado tiene la obligación de investigar, juzgar y de existir pruebas condenar a los responsables.

La Suprema Corte de Justicia dictará sentencia y su fallo y fundamentos determinará que nuestro país enfrente una nueva condena internacional o no.

El proyecto Sitios de Memoria – Uruguay
Cartografiar y conectar

Mariana Risso[1] | Rodrigo Barbano[2]

El proyecto Sitios de Memoria – Uruguay y su página web: *sitiosdememoria.uy* surgió con la intención de aportar al desafío de avanzar en la transparencia y sistematización de la información sobre el período de actuación ilegítima del Estado (1968-1973) y de terrorismo de Estado (1973-1985). El proyecto *sitiosdememoria.uy* se encuentra disponible desde el 1º de octubre de 2019 como una herramienta más para contribuir a las luchas por memoria, verdad y justicia.

En un principio el impulso estuvo centrado en la necesidad de sistematizar, disponibilizar y conectar información dispersa que permitiera la identificación de los espacios que constituyeron la red represiva durante la dictadura y en los años previos de despliegue autoritario.

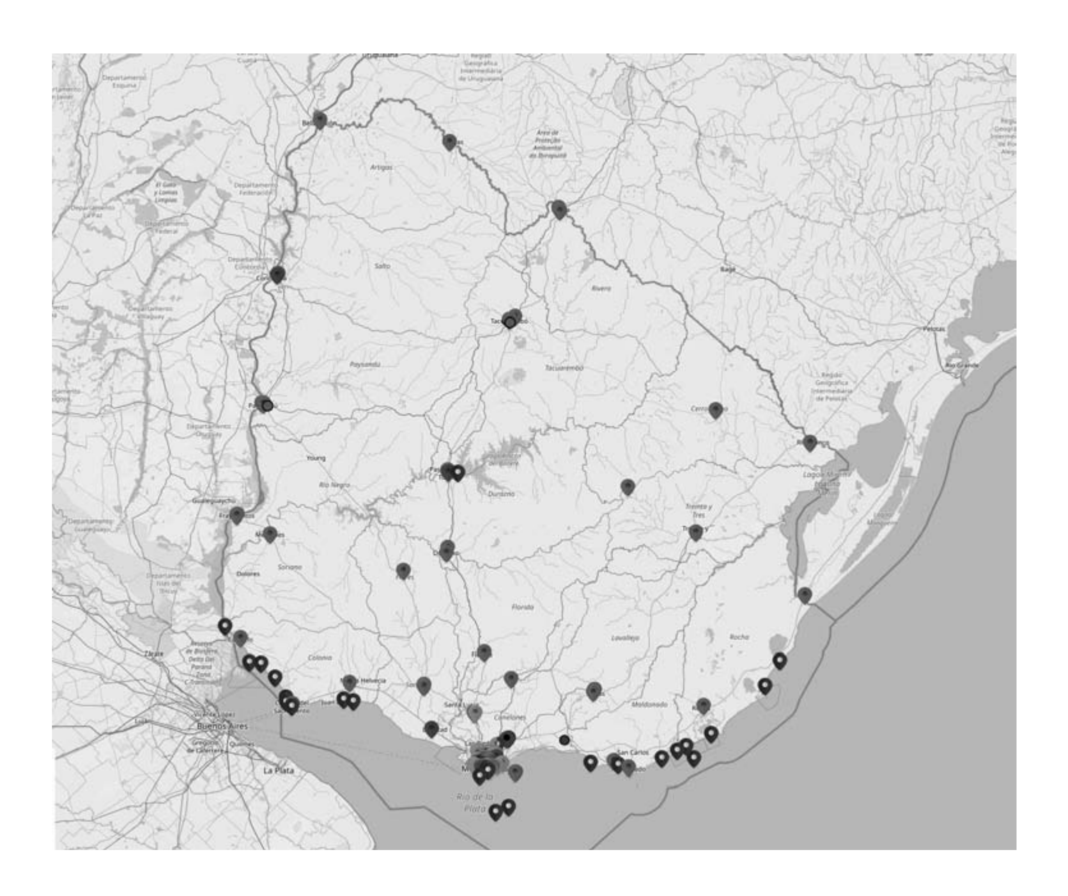
La perspectiva sobre la importancia de la identificación y reconocimiento de los lugares represivos, se fundamentó en los impacto que esos lugares tienen en el territorio que ocupan y, de forma no menos significativa como formas de facilitar la reflexión sobre sus funciones en el presente.

A partir del apoyo de organizaciones sociales fundamentales en la lucha por la memoria y contra la impunidad como son Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos y la Asociación de ex presas y presos políticos Crysol, se planteó en una primera etapa georreferenciar y mapear los lugares identificados como espacios represivos y vincularlos a otros datos como investigaciones y fuentes documentales, para hacer disponible información dispersa y desordenada.

Cartografiar la red

El propio nombre del proyecto da cuenta de su objetivo principal: identificar, visibilizar, conectar y disponibilizar la información sobre los lugares desde donde se organizaron y cometieron delitos de lesa humanidad durante la dictadura y años previos.

[1] Psicóloga, integrante de Sitios de Memoria - Uruguay.
[2] Programador, integrante de Sitios de memoria - Uruguay.



Se georreferenciaron, a partir de investigaciones previas y de la producción propia, lugares de forma que visualice el despliegue territorial de esa red y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a investigadores y militantes locales por la memoria. Esos puntos se colocaron sobre diferentes capas geográficas como fotografías aéreas de 1966, 2003 y 2019 liberadas por Presidencia de la República en el año 2019.

La relevancia de estos lugares es importante, en un país que fortaleció bajo la doctrina de la seguridad nacional el aparato represivo policial y militar. La extensa red de espacios gestionados por distintos organismos policiales y militares, modificaron su rol y rápidamente y, en cuestión de pocos años, los batallones, cuarteles y comisarías fueron transformando su funcionamiento para convertirse en cárceles y centros de secuestro y tortura. La principal característica represiva de la dictadura uruguaya fue la prisión política prolongada y la tortura masiva sobre la población, la que fue planificada y ejecutada en esos lugares.

De los 142 lugares represivos identificados y referenciados, hay 33 que fueron señalizados por la Comisión Especial que funcionó en el ámbito del Ministerio de Educación y

Cultura, en el marco de la ley 18.596[3]; 4 lugares por el Proyecto Marcas de la Resistencia[4]; 6 espacios fueron señalizados por iniciativas municipales o de organizaciones de la sociedad y 1 lugar de asesinato político (Fusilados de Soca) cuenta con un memorial. Asimismo 6 lugares fueron declarados Sitios de Memoria, de acuerdo a la ley 19.641[5].

Esos espacios fueron clasificados, por el proyecto sitios de memoria, en 8 categorías:

1. Centros de detención y tortura (CDyT). Esta es una categoría amplia donde se identifican aquellos lugares donde se mantuvo secuestradas personas con distintas categorías jurídicas (secuestros ilegales, procesamientos por la justicia militar, rehenes). En esta categoría se incluyen principal pero no exclusivamente Batallones, Cuarteles, Destacamentos y otras unidades militares que funcionaron durante la dictadura cívico militar y los años previos, donde fue sistemática la práctica de torturas.
2. Centros Clandestinos de Detención y Tortura (CCDyT). Se definen aquellos lugares cuya infraestructura y operativa de secuestro y tortura de personas, se pretendía mantener en secreto. Se incluye principal pero no exclusivamente en esta categoría locales de grupos vinculados a la gestión de los organismos de inteligencia policial y militar..
3. Cárceles de presos/as políticos/as adultos/as. Cárceles de presos/as sociales que alojaron presos/as políticos/as, o cárceles especialmente dispuestas para la detención y la prisión prolongada de personas exclusivamente por motivos políticos.
4. Cárceles de presos/as políticos/as adolescentes. Centros de internación y prisión de niñas, niños y adolescentes por problemas sociales o por conflictos con la ley penal que fueron convertidas en cárceles para la prisión de niños/as y adolescentes recluidos por motivos políticos.
5. Centro de Detención y Tortura - Hospital. Hospitales de gestión pública donde se mantuvieron presos/as políticos como formas de continuidad de la tortura o como forma de recuperar las condiciones físicas para la continuidad de los tormentos en otros lugares. Se identificó el funcionamiento en dos lugares de Montevideo de referencia nacional, salas especialmente destinadas como celdas o calabozos dentro del Hospital Militar y del Hospital Psiquiátrico - Vilardebó.
6. Lugar de hallazgo y recuperación de restos humanos. Se identifican en el mapa los lugares donde se produjo el hallazgo de restos pertenecientes a personas detenidas desaparecidas. En particular se georreferenciaron los hallazgos de 30 cuerpos en

[3] Ley que reconoce la actuación ilegítima del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985. Véase completa en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3865679.htm

[4] Marcas de la Memoria http://www.memoria.org.uy/

[5] Ley Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente, véase completa en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/135482

las costas de Uruguay en 1976 y 1977, los que fueron enterrados como NN, 5 de ellos lograron ser identificados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) como víctimas de los vuelos de la muerte.

7. Punto de apoyo. Se identificaron en ese concepto aquellos lugares que desempeñaron funciones de apoyo logístico a operativos represivos, en particular comisarías donde no hubo detenidos políticos por tiempo prolongado.

8. Lugares de asesinato político. Lugares donde se produjo el asesinato de personas por motivos políticos, ya sea en enfrentamientos con fuerzas represivas o en operativos realizados y planificados en el marco del terrorismo de Estado. En esta última categoría se comprenden eventos principalmente ocurridos en la vía pública, residencias de militantes políticos, lugares de funcionamiento de grupos partidarios, etc. Se excluyen los lugares que funcionaron como centros de detención dentro de la operativa sistemática de la represión.

Luego de esa primera etapa, de identificación y clasificación, se incorporó a una base de datos las fichas de más de 400 personas detenidas desaparecidas o muertas por la acción del Estado, así como los datos surgidos de causas judiciales y procesamientos de represores. Esta información se conecta a los lugares en donde permanecieron secuestradas o presas. Para acceder a los datos de causas se inició a finales del 2019 una coordinación con el Observatorio Luz Ibarburu y a partir de sus datos, se continúa en proceso de ingreso, sistematización, actualización y depuración de la información.

Las distintas visualizaciones de los mapas y las fichas de lugares, víctimas, causas y represores permiten de forma relativamente sencilla, acceder a una cartografía de una red de la represión, donde se destacan sus continuidades - discontinuidades en el presente. La trama represiva se tejió en esta misma red de lugares, con protagonistas que ganaban espacios en la lucha antisubversiva y en la gestión del Estado, con una dimensión pública inserta en la legalidad institucional y, al mismo tiempo, con una operativa represiva que en realidad fue más negada que clandestina. La persecución y la tortura, por su dimensión. era un secreto a voces.

También se generaron y fortalecieron espacios clandestinos de secuestro y operativos de coordinación regional en el marco del Plan Cóndor. Estos espacios fueron gestionados principalmente por los distintos organismos especializados de la inteligencia militar y policial, como la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, el Servicio de Información de Defensa y el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas. Podría afirmarse que, la operativa y la logística del terrorismo de Estado, más que fundar redefinió y profundizó el uso represivo de los espacios.

Esos espacios, en los primeros años de la recuperación de la institucionalidad democrática reconvirtieron sus funciones pero continuaron en su mayoría en uso de las fuerzas

policiales y militares, tanto como cuarteles y batallones de distintas armas, como en comisarías y cárceles de personas adultas o adolescentes.

Cartografiar es más que mostrar lugares en un mapa, es diseñar el campo de las disputas sobre la memoria para su resignificación en los requerimientos políticos del presente.

Conectar y acceder, el presente del pasado

El presente del terrorismo de Estado se vincula a la baja disposición de ese mismo Estado a la apertura y organización de sus archivos así como también a destinar recursos para su acceso. En eso hay omisiones políticas junto a faltas de asesoramiento específico para el tratamiento y sistematización de datos. Por ejemplo, la importante tarea realizada por los equipos de investigación histórica que trabajaron junto a la Secretaría para el Pasado Reciente de Presidencia, que contó durante años la colaboración de destacados y destacadas investigadoras de la Universidad de la República, careció del cruzamiento de la información dispersa y fragmentaria.

Las fichas elaboradas sobre datos recobrados de personas detenidas - desaparecidas o asesinadas por motivos políticos, han sido un aporte muy importante a la sistematización de esos datos, sin embargo al elegir el formato para su difusión, se realizaron en una base de datos donde se publicaron pdf, una modalidad que no permite cruzar información, corregir errores (de tipeo, de información errónea, de actualización) de manera ágil ni generar aportes colaborativos[6].

Una tarea central para colaborar con las luchas por memoria, verdad y justicia, parte de la necesidad de organizar datos y conectar bases documentales que ayuden a difundir lo acumulado. Académicas/os, militantes, víctimas, periodistas, organizaciones políticas y gremiales han realizado múltiples esfuerzos por reunir información que pueda aproximar a desarticular el negacionismo y ser fuente de prueba en juicios nacionales e internacionales. Sistematizar y vincular esta enorme producción requiere capacidades especializadas al servicio de un posicionamiento político.

En el intento de procesar información compleja hay, en los últimos datos, otras importantes iniciativas desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de producir plataformas colaborativas que aporten análisis y vinculen la información entre sí. En esa línea el Proyecto de sistematización de información CRUZAR[7] y su aplicación LUISA, de la Facultad de Información y Comunicación de la UdelaR (FIC) con apoyo de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, ha innovado con plataformas que permiten la participación ciudadana en los procesos de reconocimiento de texto de archivos de la dictadura. Hasta el momento las conclusiones que han sido posibles a partir

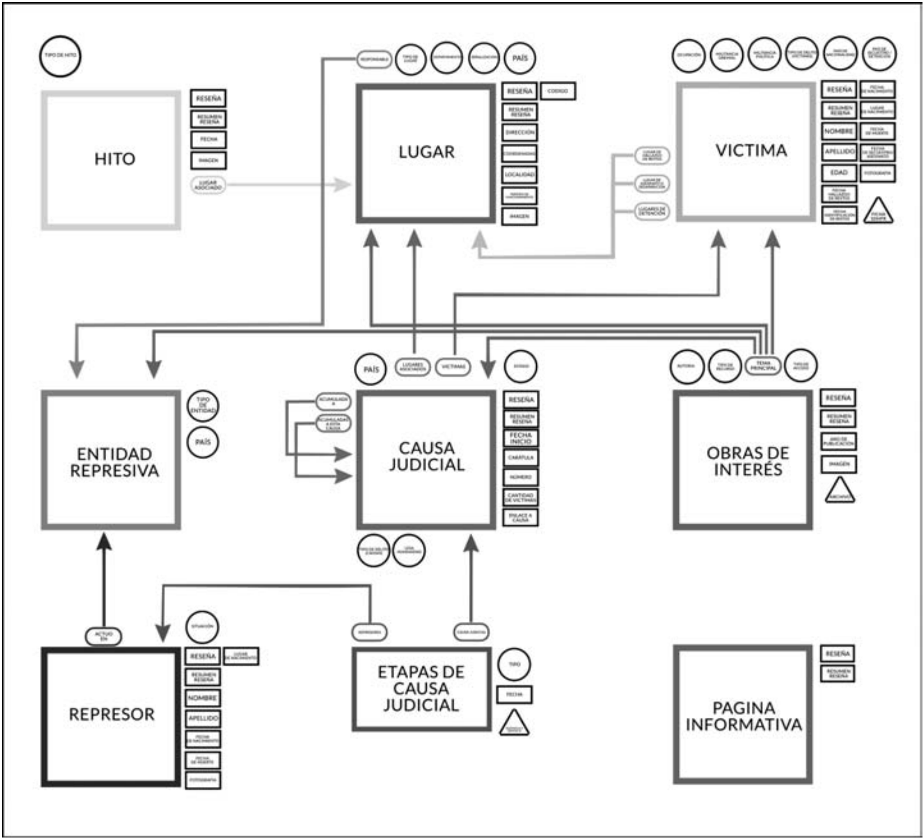
[6] Secretaría de derechos humanos para el pasado reciente - https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/victimas

[7] Cruzar - Archivos del pasado reciente https://cruzar.uy/

del cruzamiento de información solo son los informes de análisis que publican los responsables del proyecto.

Desde Sitios de Memoria - Uruguay hemos hecho esfuerzos para vincular la información entre sí, colocando en las fichas de los lugares represivos enlaces a las víctimas de desaparición o asesinato que pasaron por allí, así como mostrando las causas judiciales asociadas a esos lugares y que entidades represivas tuvieron esos lugares a su cargo.

Diagrama sobre la organización y conexiones de información disponible en sitiosdememoria.uy



Este diagrama muestra cómo se vinculan entre sí los distintos tipos de datos incorporados en el sitio web por lo que la información presentada no sólo tiene valor en sí misma si no en tanto se conecta con decenas de otros contenidos vinculados.

Sobre el mapa de la memoria, sus lugares y sus víctimas, se superpone el mapa de los debates histórico-políticos, la discusión por la memoria es una tensión que se ubica en el

presente y da cuenta de la necesaria problematización sobre el uso y los límites de la violencia institucionalizada.

El mapa de los discursos, de los reposicionamientos, de las resignificaciones es por momentos vertiginosa y compleja. El discurso político uruguayo, tradicionalmente moderado, republicano, cortés, ha sido eficaz como modalidad para revestir el horror, quizá su expresión más lograda es el eslogan "el cambio en paz" que propuso durante su primer gobierno de 1985 a 1990 Julio María Sanguinetti.

Esa curiosa manera elusiva y de señales cínicas que tradicionalmente mantuvo la práctica política uruguaya parece estarse agotando. Las prácticas del Estado terroristas se inscriben sobre el horizonte de lo habilitado y de lo excluido en el uso de la violencia represiva. Este escenario, marcado por sucesivas iniciativas legislativas de aumento de penas y de capacidades de acción de los organismos represivos apuntan a la legitimación del uso de la fuerza y la reducción del control legal sobre los agentes del Estado.

A partir de esa tensión surgen y se activan en el escenario político uruguayo viejos discursos con nueva fuerza, el combate a la inseguridad y el delito, justifican y habilitan la aprobación de leyes que permiten una mayor desregulación y control sobre la violencia ejercida por agentes del Estado. Se abren nuevos espacios a propuestas explícitamente violentas y autoritarias, las que oscilan en la coalición del gobierno, entre la teoría de los dos demonios y el negacionismo de los crímenes de lesa humanidad. Algunas figuras han directamente reivindicado el papel represivo del terrorismo de Estado y de sus figuras.

Senadores piden amnistía para militares procesados, se recolocan placas de homenaje a connotados torturadores, reaparece el anticomunismo como si se intentara revivir la Guerra Fría aprovechando el discurso de odio para agitar viejos fantasmas. Se reaviva en forma descarnada la acusación a los militantes sociales y a las víctimas de que sus reclamos de justicia es tener sed de venganza[8].

La disputas por lo que se permite y tolera en el discurso político es un eje de tensión provocado por el surgimiento de los discursos e iniciativas de los representantes de la ultraderecha militarista uruguaya. Ese escenario desafía la agenda de defensa de derechos humanos, por lo que es imposible desconocer que el reconocimiento e investigación de los crímenes del terrorismo de Estado, se vincula con las luchas por poner límites al desborde represivo y la persecución en el presente.

8 Ver declaraciones en prensa de Guido Manini Ríos https://www.elobservador.com.uy/nota/manini-sobre-familiares-si-no-hay-un-enemigo-presente-no-tienen-razon-de-existir--2020929171724



Foto: Héctor Tierno

¿Qué pasa en Uruguay con la ley de sitios de Memoria?

Malena Laucero | Efraín Olivera [1]

Una mirada sobre los sitios

En 2018 se aprobó en Uruguay la Ley 19.641 denominada *Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente,* con el fin de proteger y promocionar el trabajo de los Sitios. El sentido societario de estos lugares no es solo el de recordar y condenar las atrocidades allí cometidas por y en nombre del Estado, sino que lo primordial consiste en ser espacios de reflexión y conocimiento de *los móviles* que llevaron al poder a hacer uso, como forma de castigo social, de una aberrante represión de sus opositores. Estos son los hechos que la sociedad debe preservar del olvido y que encuentran en los sitios de memoria un lugar donde hacerlo; y es socialmente necesario porque los móviles que empujaron hacia la dictadura, siguen estando y persisten en retornar, aunque claro está, en nuevos formatos.

La ley surgió por iniciativa y esfuerzo empecinado de la sociedad civil, que siguiendo las *Recomendaciones* elaboradas en 2012 por el Parlamento del Mercosur (Parlasur), elaboró el anteproyecto de ley desplegando una fuerte participación.

[1] Miembros de Serpaj Uruguay, integrantes de Comisión Sitio de Memoria 300 Carlos (Infierno Grande).

Los lineamientos de las r*ecomendaciones* fueron el resultado de una consulta a organismos estatales y organizaciones de Derechos Humanos de los respectivos países, que recogió las diferentes experiencias y conceptualizaciones realizadas con los *Sitios de Memoria* en la región. De esta manera se elaboró una propuesta de Política Pública común de sitios de memoria; una experiencia novedosa y pionera de construcción interestatal. Este intercambio de enfoques, procederes y sentires fue configurando una mirada diferente y produciendo nuevos saberes y conocimientos, los que demandaban nuevas denominaciones y definiciones. Lo específico para un país no lo era para el vecino, por lo tanto la definición de *sitios de memoria* que surgiera de este contexto tenía que poder expresar las diferentes experiencias, por lo tanto debía ser amplio.

Si bien el esfuerzo regional por construir herramientas comunes que facilitaran la cooperación y el intercambio fue muy importante y significó un fuerte impulso a los procesos nacionales de creación e implementación de políticas públicas de Memoria, las experiencias y el anclaje social del tema fueron y son muy diferentes.

En los países de la región (y del Mercosur) los primero *sitios de memoria* identificados fueron los lugares creados por el sistema represivo de las dictaduras de los años 60 y 70 como lugares de detención de los adversarios políticos en búsqueda, según decían, de información sobre su accionar. Para ello, implementaron una variedad de métodos brutales y denigrantes de tortura física y psíquica. Estos *sitios* fueron en su momento la imagen rotunda del horror; testimonios indiscutibles de los delitos cometidos por las fuerzas represivas de los estados nacionales, la denuncia de estos hechos no eran creídos por una buena parte de la sociedad, no eran humanamente concebibles.

En Uruguay los *sitios de detención y tortura* fueron alojados en centros militares, cuarteles en su mayoría, pero también en dependencias policiales y viviendas apropiadas ilegítimamente para esos fines.

La manera en que la sociedad resuelve los conflictos con el pasado, tema que a veces parece tan alejado de las preocupaciones cotidianas por la sobrevivencia, son en realidad de enorme trascendencia porque son producto de las ideas y valores que dan forma y mueven las diversas esferas del Estado. Si es de importancia reflexionar socialmente sobre cómo se satisfacen las necesidades más inmediatas; tanto o más debiera ser el reflexionar sobre ese ámbito invisibilizado de las ideas que las sustentan; las que entre otras cosas por ejemplo, inducen la participación social o la dificultan, especialmente de atender cuando introducen el castigo y el miedo con legitimación institucional, como formas de moldear y controlar los genuinos y humanos deseos de convivencias más equitativas; como sucedió en dictadura de manera extrema y moderada y con disfraces en el presente.

Muchas veces nos hemos preguntado cómo es posible que nuestra sociedad de pos dictadura no haya promovido, como era de esperar, una investigación o un debate sobre los delitos políticos (y económicos) perpetrados en dictadura; o que no haya emitido una clara condena pública de esos hechos y sus perpetradores.

Seguramente sean muchas las razones, pero algo parece claro y es que los *sitios de memoria* tienen por delante un enorme desafío: recuperar el debate y la reflexión del pasado pero también alertar sobre la fragilidad de nuestras democracias, cuestionar el anclaje de ciertas convicciones como que "no son posibles los retornos o que los hechos aberrantes del pasado no pueden repetirse"; sin embargo, hoy Europa nos está mostrando con el resurgir neonazi, que sí es posible. El famoso grabado de la socialista alemana Käthe Kollwitz, del joven con el brazo en alto gritando "*Nunca más guerra/ Nie wieder Krieg*" que desde 1924 recorre el mundo, nos recuerda que el *"nunca más"* no es un mandato sino un deseo que se construye con reflexión y conciencia.

Historia del proceso como contexto

Desde el año 2016 que grupos organizados de la sociedad civil comenzara a impulsar con fuerza una *ley de protección de los sitios de memoria en Uruguay*, Serpaj viene informando cada año: desde las discusiones y debates originarios sobre los cometidos de una ley, en 2016; pasando por su elaboración participativa de parte de organizaciones y grupos de ciudadanos comprometidos y su posterior debate en la Cámara de Senadores, en 2017; su aprobación por amplia mayoría el 13 de julio de 2018; el primer año de gestión de la ley por parte de la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM), en 2019 y en el presente informe, sobre el segundo año de actividades orientadas por la Ley 19.641 de Sitios de Memoria.

En el Informe Anual del pasado año[2] hemos descripto detalladamente los cometidos fundamentales de la ley: la forma de organización adoptada, la representación de la sociedad civil y de los órganos del Estado, la forma de trabajo, los avances logrados y las dificultades que se presentaron. De manera que no comentaremos aquí estos temas, remitiéndolos a los respectivos informes anuales mencionados.

En marzo de 2020 dos hechos marcaron un cambio de rumbo importante en la sociedad uruguaya: el cambio de gobierno por un lado y la entrada de los primeros casos de contagiados con el virus Covid 19, que indicaban la propagación de la pandemia en nuestro país. Si bien las consecuencias no fueron tan difíciles como para los países vecinos, la actividad económica y social se vio fuertemente restringida.

El trabajo de la Comisión Honoraria de Sitios de Memoria en este año

La *Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM)*, órgano de implementación de la Ley 19.641 es en escala menor un reflejo bastante aproximado del tratamiento que el Estado y la sociedad dan a los sitios de memoria: allí se expresa con cierta claridad tanto el conflicto como el comportamiento de las partes. A manera de síntesis podríamos decir que en estos dos años de funcionamiento de la CNHSM y de la Red de

[2] Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2019. Págs. 100 a 114.

Sitios de Memoria, el Estado no mostró un compromiso con el tema ni tuvo una actitud activa de promocionar el trabajo de memoria en los Sitios como prevé la ley, sino que se restringió casi exclusivamente al reconocimiento formal de sitios y la colocación de placas de memoria; mientras que la Red de Sitios de Memoria, con enormes esfuerzos y mucho viento en contra, no logró el fortalecimiento necesario de la articulación, aunque algunos sitios de la red lograran importantes avances.

Para el trabajo de la Comisión Nacional Honoraria las restricciones epidemiológicas implementadas significó, al igual que para la mayoría de la sociedad, un cambio en la modalidad de trabajo, con todas las dificultades técnicas, imaginables y no, que impuso la implementación repentina del trabajo a distancia.

Con el cambio de gobierno, también cambiaron en la CNHSM los tres representantes del Estado: se incorporaron el Lic. José Cozzo por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Dr. Aldo Marchesi por la Universidad de la República (UdelaR), sigue al momento pendiente el nombramiento del representante de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Las restricciones sanitarias llevaron a la CNHSM a reducir el ritmo de encuentros, lo que no impidió avanzar en asuntos de funcionamiento interno. Algunos temas pendientes señalados como importantes en el primer informe de actividades presentado por la comisión en diciembre del 2019 no pudieron ser retomados y concretados, por ejemplo se siguió trabajando durante el segundo año de gestión sin un *plan de trabajo* y sin un *presupuesto*. Como ya señaláramos anteriormente, un plan es un instrumento técnico que expresa en acciones objetivos políticos, por lo tanto es un tema de disputa de intereses y altamente conflictivo.

Declaración de Sitios de Memoria y colocación de placas en 2020

Este año se reconocieron ***3 Sitios de Memoria***. Dos de ellos correspondían a Espacios de Memoria: 1) el Museo de la Memoria y 2) el Centro Zelmar Michelini, ubicados ambos en la ex Quinta de Santos en Montevideo. El 3) el Memorial a los Desparecidos ubicado en la rambla Carlos Federico Saez en ciudad de Mercedes, Soriano[3].

Placas colocadas: solo una, en reconocimiento a la sociedad afro-uruguaya en el Barrio Ansina (Reus al sur) el 14 de enero del 2020.

Placas aprobadas, pendientes de colocación: 1) ex Cárcel de Mujeres (Cabildo) en Montevideo; 2) en Memoria a las víctimas del accionar represivo en Los Vagones en Canelones; 3) homenaje a la profesora Nilda Sabalzagaray asesinada en el Batallón de Transmisiones N°1 en Montevideo; 4) en el ex Servicio de Información de Defensa (SID) hoy

[3] En octubre de 2020 fue cambiado con los votos de los ediles blancos y colorados de la Junta Departamental de Soriano el nombre del tramo de la rambla donde se encuentra el Memorial a los Desaparecidos. Se le denominó Pascasio Báez Mena, peón rural asesinado por el MLN-Tupamaros en 1971.

sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos Montevideo; 5) en el Museo de la Memoria (MUME) en Montevideo; 6) en el Centro Zelmar Michelini en Montevideo; 7) a las víctimas de la Masacre del 14 de abril de 1972, calle Amazonas 1440 en Montevideo; 8) en la ex sede de la Jefatura de Policía de Montevideo; 9) en Memoria de las víctimas del accionar represivo del Grupo de Artillería N°5 en Av. Burgues entre Estanislao Vega y Ortiz de Zárate en Montevideo; 10) en Memoria por la desaparición de Manuel Sobrino, se colocará en el muro del Molino de Pérez en Montevideo; 11) en Memoria a las víctimas del accionar represivo en el cuartel de Rocha;12) en Memoria a la solidaridad y resistencia en la Guardería Andresito Guacurari en Ciudad Vieja, Montevideo.

Placas profanadas o robadas: 1) La placa del Chalet Susy, denunciada como profanada. Según las averiguaciones realizadas, se trataría de un robo por el material (bronce). 2) La Junta Departamental de Canelones emitió un comunicado el 17 de junio del 2020 repudiando el acto de violencia y vandalismo contra la placa en homenaje a los hombres y mujeres que resistieron la dictadura cívico militar ubicada frente al frigorífico Comargen.

El dilema y sus salidas

El *presupuesto* fue un tema que ocupó un lugar central en la agenda de trabajo de la Comisión Honoraria de Sitios de Memoria (CHSM); reactualizando la discusión iniciada en 2019, a raíz de diferentes interpretaciones de la Ley 19.641 de Sitios de Memoria.

Quizás sea pertinente recordar, que fueron las organizaciones de la sociedad civil las que al elaborar el anteproyecto de ley de sitios, decidieron y solicitaron a la Institución Nacional de Derechos Humanos que fuera ella el órgano rector de la ley y por tanto, la que presidiera la CNHSM y recordar también que, los dos primeros años, se trabajó sin presupuesto.

La discrepancia de interpretación planteada no era un asunto menor ya que estaba en juego el presupuesto para el trabajo de los Sitios previsto en la ley. La Red de Sitios, parte integrante de la CNHSM, así como los abogados que asesoraron durante el proceso de elaboración del anteproyecto, que fuera enviado al parlamento luego aprobado, sostenían que la legitimidad del presupuesto emanaba del articulado de la ley y que así había sido pensado y diseñado. La otra lectura, sostenida por la presidenta de la CNHSM, la Dra. Mota, interpretaba en cambio, que la ley solo preveía un presupuesto para la CNHSM, pero que no mencionaba explícitamente un presupuesto para el trabajo de memoria, investigación y difusión que le compete a la Red de Sitios.

La Ley 19.641 estipula en su art.10 las competencias de la CNHSM[4]. Allí menciona además de las *"tareas relacionadas a la recepción de solicitudes de sitios de Memoria... "promover la conformación de Comisiones de Sitio"...* y en el art.13: *"coordinar con la Red de Sitios*

[4] Integrada por 9 miembros: 3 de la Red de Sitios, 2 de organizaciones sociales y 4 representantes del Estado (entre los cuales está la INDDHH que ejerce la presidencia).

el desarrollo de actividades, de memoria, investigación, educación y promoción de derechos humanos en los lugares declarados Sitios de Memoria..." y en el art.15: *"Promover la red de sitios y los sitios que la componen..."*. Sin embargo, la Dra. Mota se aferraba al argumento de que la ley no lo decía con claridad. Consultas que efectuamos a juristas manifestaron que en el lenguaje la no mención se debe a que se da por sobreentendido. Era claro que la dificultad era política.

Trabados en esta situación, donde no se visibilizaba una salida, la Red de Sitios de Memoria desplegó un enorme trabajo de contactos, encuentros, consultas con especialistas, de discusiones y debates en su seno que imponían definiciones y toma de decisiones. En agosto de 2020 envió al presidente de la Institución Nacional, Dr. Wilder Tayler, una nueva petición, ámbito dispuesto por la ley, donde se le pedía reconsiderar la posibilidad que la institución incorpore una línea presupuestal, *necesaria y posible*, que haga factible el trabajo de los Sitios de Memoria.

La buena disposición del presidente facilitó finalmente encontrar un atajo aceptable para ambas partes: se acordó incorporar al presupuesto de la INDDHH una solicitud de presupuesto para los trabajos de Memoria dispuestos en la ley; y aunque el monto acordado es muy reducido, le permitiría a los sitios realizar al menos una parte del trabajo previsto en la ley. La solución encontrada fue solicitar un presupuesto para implementar un fondo concursable a semejanza de los elaborados por el MEC.

Al momento del cierre de este artículo[5], los integrantes de la CNHSM continúan realizando contactos y solicitando entrevistas con la Comisión de Presupuesto del Senado, así como con senadores y senadoras, con el fin de informarlos acerca de los cometidos de la Ley 19.641 y la importancia del obtener un presupuesto.

Una ref exión necesaria

La situación y discusión en torno al presupuesto merecen algunas reflexiones. Como miembros del Sitio de Memoria 300 Carlos (Infierno Grande), estudiamos y analizamos el tema presupuestal, conscientes de que es allí donde se expresa la verdadera voluntad política. Por esta razón, y para respaldar jurídicamente nuestros argumentos, recurrimos al asesoramiento del Dr. Óscar López Goldaracena.

Si bien en la Comisión del Sitio 300 Carlos (Infierno Grande) teníamos claro que el tema del presupuesto era un tema político y no jurídico, el propio desarrollo de la discusión nos fue llevando por otros caminos. La situación real era que la ley plantea que el presupuesto de la Ley 19.641 debe ser presentado en el presupuesto de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

[5] 1º de Noviembre de 2020.

Para saber dónde estábamos parados, debíamos entender el funcionamiento de la Institución Nacional. Entendiendo que se encuentra en la órbita del Poder Legislativo y por lo tanto, en su presupuesto; que no tiene autonomía constitucional como los entes autónomos y que fue creada bajo los *Principios de Paris* de las Naciones Unidas; que uno de los *principios* (fundamental y conflictivo) es el de la autonomía financiera, al que se le otorga un lugar destacado para cumplir con la función y poder ser reconocida como institución. A esto se comprometen los Estados cuando firman el acuerdo con las Naciones Unidas.

Si el Estado condicionara el presupuesto, sea reduciéndolo o negándolo, no estaría cumpliendo con lo establecido y la institución perdería el estatus otorgado, entrando en revisión. Cada 5 años las instituciones son sometidas a control, correspondiéndole a la INDDHH uruguaya en el año 2021.

Según los *Principios de Paris* la función de las instituciones de derechos humanos es la de monitorear las políticas públicas de los gobiernos desde la perspectiva de los derechos humanos, entendiéndolas como "*las defensoras de la ciudadanía, cometido y sentido de su trabajo* y *a ella se deben*".

Al poder político no le gusta que se lo controle y las instituciones de derechos humanos fueron creadas precisamente con ese fin: controlar al poder político. Por eso frecuentemente, una forma efectiva de evitar ese control es *hacerlo* a través del presupuesto.

A modo de ejemplo, si la Ley 19.641 estuviera bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y éste decidiera no otorgarle un presupuesto, ¿qué haríamos? Obviamente recurriríamos a la INDDHH y ésta a su vez le reclamaría al Estado, es decir, jugaría su rol de defensora de los intereses ciudadanos. Pero lo complicado de la situación es que, quien no incluye en su presupuesto una partida presupuestal que garantice los trabajos de los sitios previstos en la ley, es precisamente la INDDHH. Aquí tenemos un dilema: ¿qué hacer? ¿adónde recurrir para reclamar? Hasta ahora solo vislumbramos dos caminos: el Parlamento y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En medio de estas reflexiones, durante los meses de setiembre y octubre, la INDDHH fue objeto de críticas por parte de la prensa y personajes de la política que pusieron en jaque a la institución, cuestionando con acusaciones (algunas verdaderamente miserables) su reputación, lo que generó una amplia cadena de apoyos a nivel nacional e internacional, entre las que estaba la de la Red de Sitios.

Tal como dijimos, el presupuesto es un tema altamente político. Por lo tanto, nuestra postura como ciudadanía es de apoyo a la existencia incuestionable de la INDDHH y por lo tanto de la partida presupuestal que ésta necesita para su funcionamiento.

Como miembros de un sitio de memoria, hemos planteado y lo seguimos haciendo, que le corresponde a la institución solicitar el presupuesto para el trabajo de los sitios, de no hacerlo estaría incumpliendo con el mandato que le da la ley, colocándose en falta. Es la ley, emanada del poder legislativo la que la ubica en la INDDHH, órgano inserto en el

Poder Legislativo, y que por lo tanto será quien probablemente tenga que ver cómo compatibiliza entre lo mandatado en la ley a los sitios de memoria con la falta de su presupuesto. La solución presupuestal encontrada con la institución, aunque insuficiente, fue vista por la Red de Sitios de Memoria como un paso gratificante porque dio señales esperanzadoras de trabajo futuro.



Montevideo, 14 de setiembre de 2020

A la ciudadanía en general

Ante los reiterados ataques, algunos técnicos pero de clara finalidad política, hacia la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) por su legítima intervención en defensa de los derechos ciudadanos, el Servicio Paz y Justicia manifiesta su total respaldo a la actuación de la Institución por su rol de salvaguarda de los derechos humanos en nuestro país.

Este proceso de deslegitimación no se da en un marco aislado, sino que se produce en un momento de cuestionamiento de los derechos adquiridos.

La INDDHH fue creada siguiendo los lineamientos internacionales de Naciones Unidas conocidas bajo el nombre de los principios de París, y debe ajustarse y lo hace, a la normativa allí expuesta. De este modo, responde a los mecanismos de transparencia en la selección y evaluación de cada uno de sus miembros, cuya idoneidad e imparcialidad ha sido respaldada por el Parlamento y las organizaciones de la sociedad civil. Su actuación, desde el momento de su creación hasta la fecha, ha sido consistente con su misión de velar por la promoción y protección de los derechos humanos en el Uruguay.

Reviste extrema gravedad que actores particulares del sistema político pongan en duda estos aspectos, deslegitimando el trabajo de las instituciones creadas con la finalidad de otorgar mayores garantías a todas las personas y colectivos integrados a la sociedad uruguaya.



Montevideo, 15 de julio de 2020.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos quiere expresar su repudio a los injustificados ataques que ha recibido la INDDHH en los últimos meses, sembrando la desconfianza sobre su competencia y sobre su accionar.

Nuestra organización junto a otras organizaciones de la sociedad civil, impulsó en su momento esta idea: la necesidad de una Institución independiente que tenga como cometidos fundamentales "la defensa, promoción, control y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional" como una garantía para la democracia y para impulsar y aconsejar los esfuerzos que deben hacer los estados para mejorar la realización efectiva de los derechos humanos en todo el quehacer estatal".

La INDDHH fue creada por la Ley 18.446 en 2008, votada por la unanimidad de los legisladores, e instalada en el período siguiente. Su autonomía es la característica principal para cumplir su función, y es lo que molesta y centro de las críticas.

De los distintitos ataques, el que motiva esta nota es el malintencionado editorial del diario El País, sobre la inutilidad de tener un instrumento de este tipo. No sorprende su postura. Fue el diario que apoyó la dictadura cívico-militar en 1973. Nunca fue un medio de prensa que abogara por una sociedad democrática ni por el respeto de los derechos humanos ni por la defensa de la Constitución de la República. Hizo oídos sordos y se negó a nuestras denuncias sobre el secuestro, tortura y desaparición de nuestros familiares, antes, durante y después del Golpe de Estado.

Nosotros seguimos apostando a reforzar los instrumentos que nos protejan como ciudadanos, en el goce y protección de todos nuestros derechos.

La Institución Nacional de DDHH y defensoría del pueblo, fue creada para avanzar en este terreno. Sus cometidos fundamentales, "observar y controlar la realización efectiva de los derechos humanos de todo el quehacer estatal y, además, intervenir en denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, implica una expansión de las salvaguardas existentes".

Su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil, su autonomía y trabajo profesional y comprometido, debe ir unida al respeto de los parlamentarios y gobernantes para escuchar y considerar sus aportes.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Los Vaivenes de una placa: puja de Memorias

El 16 de junio del corriente, se restituyó la placa en homenaje al Inspector Víctor Castiglioni, por iniciativa del Director Nacional de Policía Diego Fernández.

Castiglioni, quien fuera Director Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII) y uno de los fundadores de los *Escuadrones de la Muerte*, era conocido a fines de los años 60 por su accionar implacable contra el Movimiento de Liberación Nacional (MLN Tupamaro). Como director de inteligencia policial mantuvo su cargo durante toda la dictadura. Pasó a retiro en 1985 y murió en el año 2000.

Meses después de su muerte se colocó en su honor una placa en el Salón de Actos de la DNII, ubicado en la esquina de las calles Maldonado y Paraguay, en Montevideo.

En 2016 la placa fue quitada del lugar por orden del Ministro Eduardo Bonomi, en el mismo acto en que las víctimas que sufrieron torturas en ese lugar, colocaban una placa en el exterior del edificio, recordándole a los transeúntes "*que esa no es una esquina cualquiera…*", fue un lugar de horror y que así hay que recordarlo.

El ministro aclaró que la placa ya había sido quitada por orden de la Ministra Daisy Tourné, pero que, sin que nadie lo notara, habría sido restituida permaneciendo en el lugar, hasta el 2016.

El 17 de junio de 2020 un grupo de victimas del ex centro de torturas que funcionó en la DNII envió una carta al actual Ministro del Interior Jorge Larrañaga, exigiendo quitar la placa que conmemoraba a alguien acusado por múltiples violaciones a los derechos humanos, cuestionándose qué valores pretendía transmitir la Policía Nacional con la colocación de la placa.

El 20 de junio, después de fuertes críticas (algunas incluso provenientes de su propio partido), el Ministro Larrañaga tuvo que dar marcha atrás y decidió retirar la placa en homenaje a Castiglioni de la DNII, porque según dijo, "no era momento de divisiones ni enfrentamientos".



Montevideo, 13 de octubre de 2020

Comunicado de Prensa

La Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos cita a esta conferencia de prensa para denunciar ante la opinión pública, que estamos siendo blanco de ataques a la moral de nuestros integrantes y lo que es más grave a nuestros familiares desaparecidos.

No se trata de una novedad. Han sido diversas instituciones, colectivos y personas las que ya hemos pasado por estas lamentables experiencias.

En este largo camino, y sólo por recordar algunas, debemos citar las amenazas y extraños hurtos que han sufrido abogados, fiscales, periodistas y militantes sociales, el "robo" en el Giaf, las múltiples amenazas de parte del autodenominado Comando Barneix, el vandalismo sobre los sitios de memoria e incluso el ataque a nuestros hogares y a nuestras personas.

Pero es notorio que últimamente los discursos revisionistas del accionar del Terrorismo de Estado, la defensa cerrada de los criminales de lesa humanidad, el ataque al sistema de justicia y especialmente a la Fiscalía, dan marco a un salto cualitativo en el conocido y trillado sendero del ocultamiento, la mentira y la utilización del miedo.

Estos discursos de odio, no provienen únicamente de oscuros manipuladores de las redes, sino también desde editoriales de prensa, espacios radiales y, muy lamentablemente, desde el Senado de la República donde se nos acusa de buscar a nuestros familiares no movidos por el amor a nuestros hijos, hijas, padres, madres, hermanos y hermanas, esposas y esposos, sino guiados por el odio. Acorde con esta arenga, sus seguidores, envalentonados, llegan a planteos tan vergonzosos como el del aspirante a alcalde de Nueva Helvecia quien se ha dado el lujo de afirmar que no hay que buscarlos más porque nuestros familiares "están en el agua" y que el único error que cometieron fue no matarlos a todos.

"Cree el ladrón que todos son de su misma condición", podríamos contestarles.

Se olvidan que nuestra Asociación ha respetado y recorrido siempre los caminos que ofrece el sistema democrático en el que vivimos. Si lo que les molesta es que busquemos a nuestros familiares detenidos desaparecidos, el problema no somos nosotros. Si lo que les

molesta es vivir en un estado de derecho, el problema no somos nosotros. Si les molesta que el pueblo tenga memoria, el problema no somos nosotros. Si les molesta que existan estándares internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país, el problema no somos nosotros. Si les molesta que denunciemos la tortura, el asesinato, las violaciones, la desaparición forzada, la trata de vientres y el secuestro de niños y niñas, el problema tampoco somos nosotros.

Creemos que el objetivo de esta política es sembrar violencia, no sólo sobre nosotros sino sobre la sociedad toda. Las barbaries que han acontecido sobre personas en situación de calle, demuestran las consecuencias terribles que emanan de arengas donde prima el odio.

Consideramos innecesario explicar, a esta altura, lo que ya el Poder Ejecutivo, desde la Comisión para la Paz instalada por el Presidente Jorge Batlle, gobiernos sucesivos incluido el actual Presidente Luis Lacalle Pou; así como el Parlamento, convalidaron comprometiéndose a buscar a nuestros familiares desaparecidos. Las desapariciones forzadas también fueron convalidadas por las investigaciones realizadas por el Poder Judicial y el Poder Legislativo, algo que la terquedad de los huesos ha confirmado una y otra vez, plenamente.

Del maestro Julio Castro, dijeron que estaba en Buenos Aires cuando fue detenido el 1 de agosto de 1977, y, sin embargo, fue encontrado en el Batallón 14, ejecutado con un balazo en la cabeza, en el año 2011.

A nuestras madres, fundadoras de esta Asociación las tildaron de locas, decían que deliraban. Sin embargo, esas "locas" levantaron la dignidad de nuestro pueblo; nos enseñaron a no paralizarnos por el miedo; nos mostraron un camino de perseverancia y diálogo con la sociedad, y nos ayudaron a instalar la idea de que NUNCA MÁS debía haber una dictadura en nuestro país.

La sociedad reconoce, los partidos políticos democráticos también, lo que reafirman las investigaciones históricas, los relatos familiares, los testimonios, las sentencias nacionales e internacionales.

Hoy queremos alertar que este cúmulo de falsedades lanzadas amenaza a la sociedad toda, a la calidad de nuestra convivencia y a su orden democrático.

Por eso, estamos aquí para informar que, ante esta campaña de difamación, mentiras y calumnias, sobre todo en redes sociales, que comenzó a partir de la conferencia de prensa en la que divulgamos las actas de algunos Tribunales de Honor, el 28 de agosto pasado, se ha presentado denuncia ante el Departamento de Delitos Informáticos del Ministerio del Interior, la cual ha sido derivada a la Fiscalía.

Los que iniciaron y/o se hicieron eco de esa campaña incurriendo en el delito difamación e injurias al afirmar que los desaparecidos están vivos, o que los familiares tenemos pensiones vitalicias deberán responder ante la Justicia. Los que usaron nuestras imágenes,

nuestro logo, o las imágenes de quienes nos apoyan, deberán responder ante la Justicia. Los que inciten al odio, desprecio o violencia hacia nuestras personas, deberán responder ante la Justicia.

Hoy como siempre nos convoca el amor. Por eso los seguimos buscando. Amor no sólo a nuestros familiares sino a las nuevas generaciones de uruguayos y uruguayas, nuestros y vuestros hijas e hijos, nuestros y vuestros nietas y nietos. Para que ellos y ellas tengan la posibilidad de vivir sin miedo en una sociedad sin desaparecidos.

Para lograr esto, llamamos a las fuerzas democráticas del país, a las organizaciones Sociales y a la sociedad toda, a repudiar y no hacerse eco y denunciar estas infamias.

Por Verdad, Memoria y Justicia.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Delitos de Lesa Humanidad, ¿denunciar es peligroso?

Asociación Ágora[1]

Iniciemos con una pregunta: ¿qué es lo que nos viene acuciando desde hace varios días a quienes integramos la Asociación Ágora y muy especialmente a quienes como denunciantes han asumido la responsabilidad ciudadana de poner en manos de la justicia, para que se expida, lo que sin lugar a dudas, se puede caracterizar como delitos de lesa humanidad, cometidos durante la última dictadura cívico-militar?

Contextualicemos: en mayo de 2019 se presentó ante la *Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad* una denuncia por presuntos delitos cometidos en dictadura en dos centros clandestinos de detención y tortura que operaron en la ciudad de Canelones y que se conocen como "Los Vagones". Dichos centros han sido declarados, en octubre de 2019, "Sitio de Memoria" en aplicación de la Ley 19.641 de Sitios de Memoria Histórica.

La denuncia fue presentada, en primera instancia, por quien en ese momento se desempeñaba como Directora de la Secretaría de Derechos Humanos de la Intendencia de Canelones, en su condición de funcionaria pública y en cumplimiento de lo establecido por el Código Penal sobre responsabilidad de dichos funcionarios.

El fundamento de la denuncia es la presunción de que en esos lugares se practicaron violaciones sistemáticas a los derechos humanos contra las personas que allí estuvieron detenidas. Lo antes afirmado se desprende de los testimonios recogidos por nuestra asociación de ex presos y presas políticas que estuvieron retenidos ilegalmente, en la mayoría de los casos durante varios meses, en esos centros de detención. Los testimonios aludidos forman parte del Archivo Oral que se está conformando en el marco de la investigación histórica que viene llevando adelante nuestra organización, desde el año 2016, en forma conjunta con la Secretaría citada.

El 29 de noviembre de 2019, se realizó en el Juzgado Letrado de Canelones la Audiencia de Formalización, a solicitud de la Fiscalía Especializada, de tres ex- policías (Hugo Guillén, Wishton Vitale y Alejandro Ferreira) por la "presunta comisión en calidad de autores de un delito continuado de privación de libertad (específicamente agravado por efectuarse por funcionarios públicos y por superar el plazo de 10 días de la privación de libertad), un delito continuado de abuso de autoridad contra los detenidos, y un delito continuado de lesiones graves (especialmente agravado por haberse cometido por los funcionarios públicos aludidos en el art. 286 del Código Penal sobre las personas allí referidas) y estos en

[1] Asociación Civil "Ágora", Identidad, Derechos Humanos y Memoria canaria.

concurrencia fuera de la reiteración con un delito continuado de privación de libertad en calidad de co-autores [...]".

En la misma sentencia, Nº 78/2019, el Juez Letrado de la sede, Luis Sobot Banchero, resuelve la adopción de medidas cautelares por un lapso de 120 días lo que determinó el traslado inmediato de los tres acusados al establecimiento de reclusión de Domingo Arena.

En el mes de marzo de 2020, esta medida fue sustituida por prisión domiciliaria al haberse aducido razones de salud por parte de las defensas de los denunciados.

Llegamos al 30 de setiembre pasado. Para ese día estaba prevista la Audiencia de Control de Acusación. Apenas iniciada la audiencia fue suspendida por parte del juez actuante, aceptando además la presentación de un recurso por parte de la defensa de dos de los acusados, en contra de dos de los Fiscales intervinientes en el juicio.

El sábado 24 de octubre se suicidó en su domicilio el ex comisario Hugo Guillén, dos días antes de una nueva audiencia, (que igualmente se realizó) en la que se resolvió prorrogar por 90 días las medidas cautelares de prisión domiciliaria de los acusados Vitale y Ferreira, pero con autorización para salir de los domicilios en determinados días y horarios por razones que se especificaron.

A partir del día 24 se profundizaron los agravios y amenazas que, desde diciembre de 2019, venía realizando en forma personal o por redes sociales, la esposa del citado ex comisario, llegando al extremo de haber amenazado de muerte, ese mismo día (por vía telefónica), a dos integrantes fundadores de nuestra asociación, que forman parte del grupo de denunciantes.

Luego de haber hecho las denuncias correspondientes y de haber tomado intervención la Fiscalía competente, las amenazas igualmente continúan a través de las redes sociales, ampliándola a otras personas y divulgando la foto del Fiscal especializado en Crímenes de Lesa Humanidad con la inscripción: "Este es el asesino de mi marido".

Concluimos: convencidas y convencidos de que la defensa de los derechos humanos y la lucha por Memoria, Verdad y Justicia son patrimonio de la sociedad en su conjunto, el contenido de nuestro mensaje, que acompaña este breve artículo, apela a la reflexión y al compromiso de la ciudadanía.

La condena de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado o en cualquier otra circunstancia es asunto de la sociedad toda, así como debería serlo la defensa del accionar independiente del Poder Judicial apoyado en los marcos legales, en tanto poder garante del respeto de las ideas, las libertades y por lo tanto, de la convivencia democrática.

Cerramos con la pregunta del comienzo: Delitos de Lesa Humanidad, ¿denunciar es peligroso?

Memoria en Libertad

Colectivo Memoria en Libertad

Somos un colectivo de personas que vivimos las acciones directas del terrorismo de Estado durante nuestra niñez y adolescencia. Hemos estado marcados por el silencio desde siempre, porque de pequeños no podíamos contar dónde estaban nuestras madres, nuestros padres, cuál era nuestro nombre verdadero, de dónde veníamos, o por qué nos habíamos ido de nuestro país. Años en que nos silenciaron, censuraron y persiguieron. Crecimos aprendiendo a callar, y cuando al regreso de la democracia creímos que no teníamos que seguir callando, se votó una Ley inconstitucional, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley 15.848) y debimos seguir callando. Continuamos creciendo repletos de interrogantes y siempre en silencio, sin preguntar de más. De pequeños/as aprendimos que era peligroso expresarse y también a temerle al color verde, porque esos, que se decían proteger la patria nos maltrataban, nos torturaban en cada instante que podían, nos pisoteaban, colocándonos el estigma de persona indigna. Este continuum de violencia nos acompaña hasta el día de hoy.

¿Nos hablan de guerra? ¿Nos hablan de salvar la patria? Nosotros/as éramos bebés, niños, niñas y adolescentes y fuimos tratados como delincuentes, y los verdaderos delincuentes vivieron sus vidas como si nada hubieran hecho, ostentando hasta hoy su impunidad. La sociedad toda sufrió constantes vulneraciones en lo que respecta a libertades individuales y colectivas. Crecimos en un país que eligió silenciarnos, aplastarnos, maltratarnos, y aún, en el año 2020 seguimos siendo invisibilizados. Cuando se habla de algún hecho del terrorismo de Estado, se relata la historia de algún compañero, o compañera militante o sindicalista asesinado, torturado, pero nunca se menciona a las criaturas que estaban allí. De alguna manera, como sociedad no nos hacemos cargo de estos hechos, pero sucedieron, y no somos uno, o dos, somos miles los niños/as y adolescentes que vivimos los atropellos, la violencia, la persecución, la despersonalización y continuamos hoy, sin ser nombrados.

Crecimos en silencio, en un país que prefirió callar antes que afrontar la justicia, y gritar la verdad. Parece que en este país da lo mismo si en un secuestro hay niños/as, si se viola a una adolescente durante un allanamiento, si una niña despierta en medio de la noche en su casa y tiene un arma en su cabeza, o si un niño es usado como rehén. El terrorismo de Estado fue tan brutal, sus acciones fueron tan crueles, la imagen del/la desaparecido/a es tan despiadada, que parece que en ella se funden los maltratos a toda la sociedad. Nos educaron un poco despolitizados, padecimos años de oscurantismo, y todo el sistema político década a década nos silenció, y se coló el silencio en todos nuestros cuerpos y nos ha costado 30 o 40 años salir de él y poder hablar, encontrarnos, reconocernos y contar nuestra historia.

A veces la realidad es tan dura que sólo negándola, no queriendo verla, sólo mirando hacia otro lado, es posible seguir adelante. Pero no se puede sanar si no somos capaces como sociedad de reconocer lo sucedido. No se puede seguir adelante y no se puede educar en el NUNCA MÁS. Esto le pasó a los/as políticos/as, le pasó a la "gente de a pie" y le pasó a padres, madres y familiares, todos seguimos adelante como pudimos. Pero aquellos que fuimos niños, niñas y adolescentes, crecimos, y quisimos saber, conocer, investigar de dónde venían los dolores de espalda, de cabeza, la depresión y las enfermedades autoinmunes. Se han hecho múltiples estudios, y hoy se sabe que aquello que está muy adentro, escondido y silenciado se descompone, y como dice la canción: "hay que sacarlo todo afuera, para que dentro crezcan cosas nuevas".

En el año 2008 comenzamos un trabajo de reencuentros, de reconocimiento desde las vivencias en común, para comenzar a construir nuestra memoria e identidad. Aún son muchos/as los que no rompen el cerco que los silencia, porque algunos pasamos años queriendo olvidar, queriendo dejar aquella niñez atrás, y es complejo colocar aquel dolor en otro lado, y convertirlo en fuerza para luchar, para gritar bien fuerte nuestros reclamos y exigir verdad, y exigir justicia. A partir del 2018 en otra coyuntura política, nos conformamos como organización de derechos humanos, reconocidos por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH). Estímulo éste que redobló nuestra fuerza para visibilizar nuestra historia, la de miles de niños, niñas y adolescentes que padecimos: torturas, exilio, secuestro, robo, persecución, clandestinidad, abuso sexual, pérdida de identidad y pertenencia, tanto en nuestras casas como en centros de reclusión clandestinos, penales, cuarteles, todas estas vivencias nos ha dejado múltiples secuelas.

La INDDHH ha realizado a través de una serie de talleres, un análisis de los integrantes del Colectivo Memoria en Libertad donde se revelan los daños causados por el terrorismo de Estado. En el año 2019 la INDDHH redacta recomendaciones pertinentes hacia el Poder Ejecutivo, a la Secretaria de Derechos Humanos - Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, a los representantes todos de la Ley 18.596, donde afirma sobre los integrantes del colectivo que, durante el periodo del terrorismo de Estado, padecieron graves vulneraciones a sus derechos humanos por obra del Estado uruguayo, cuyas graves secuelas padecieron durante décadas y padecen actualmente. Es decir, su condición de víctimas directas. Un segundo aspecto a destacar de esta investigación, es que el Estado uruguayo, pese a su voluntad reparadora, no ha logrado identificar con claridad la peripecia de estas personas ni, en consecuencia, implementar un programa que contemple una reparación integral para ellas. Nos presentamos en el Paraninfo en un acto multitudinario difundiendo esta recomendación para seguir nuestro camino de reconocimiento y visibilización.

La tortura institucionalizada hace añicos la red social que nos constituye como humanos. Su causa es nítida e identificable: son nuestros semejantes los que nos convierten en bichos acorralados y asustados y es su voluntad triunfal y arrogante la que nos arroja al sufrimiento interminable. Para contrarrestar esta situación dentro de Memoria en Libertad

se habla entre pares, se apela a la resiliencia para poder sanar. Se busca generar un espacio compartido, una identidad colectiva que nos de pertenencia y fuerza para pelear por nuestros derechos y el de nuestro pares. Externamente se promueve la visibilización, difusión y sensibilización de nuestra condición de víctimas directas del terrorismo de Estado, se trabaja en Derechos Humanos para que las niñas y niños no tengan que esconder sus memorias, y sus pájaros vuelen con todos sus colores hacia la libertad.

Por último queremos transmitir nuestra certeza de que el trabajo que hace este colectivo toma relevancia ética en el actual contexto en el que vemos el ascenso de grupos extremistas. Nuestra visibilización es un recordatorio a la sociedad de los peligros a los que, sin excepción, todas y todos, somos vulnerables al estar expuestas a propaganda intolerante, prejuicios, injusticias, humillación y violencia potencial.

Es fundamental hoy más que nunca exigir justicia y reclamar el reconocimiento de la verdad, porque mientras siga habiendo quienes dentro de nuestra sociedad pongan en duda y relativicen la violación a los derechos humanos cometida por el terrorismo de Estado no podremos garantizar el Nunca Más. Mientras exista una persona que no sepa reconocer los hechos y catalogarlos como inadmisibles, no podremos estar seguros/as, no podremos estar tranquilos/as de que aquellos hechos no vuelvan a cometerse. Tiene que quedar claro que ese tipo de violencia pone en riesgo el estado de derecho y nuestra democracia. Que el derecho a la integridad física, psíquica y moral es un derecho inalienable amparado por la jurisprudencia nacional e internacional siendo una fortaleza del sistema democrático, por lo cual defenderlo es un acto ciudadano al cual adherimos, apoyamos y actuamos como colectivo.

Nos preguntamos: ¿Cuáles son las garantías que como sociedad se nos brindan para garantizar un Nunca Más? ¿Qué herramientas les brindamos a nuestros jóvenes para que procesen esta historia? Y reconocer que es su historia, la de sus padres, madres, abuelos, abuelas, vecinos y vecinas. Resignificar, dar sentido, y poder construir un futuro pleno y libre de silencio. Debemos dejar de callar, es tiempo de gritar bien fuerte nuestras heridas, pero no para quedarnos en el dolor, sino justamente para salir de este, para construir un lugar mejor de convivencia.

Memoria en Libertad es un colectivo complejo y heterogéneo, compuesto por una gran diversidad de personas que vivimos situaciones diferentes. Nos une el hecho de haber sido víctimas directas del terrorismo de Estado durante nuestra infancia y adolescencia, y nos separan otras mil cosas. Sin embargo, algo se tiene claro, y es la necesidad de que nuestras vivencias construyan una mejor manera de habitar este mundo. El colectivo es un grupo de militancia social desde donde actuar. El Estado nunca nos pidió disculpas, nunca reconoció la violencia sistemática ejercida hacia nosotros/as desde 1968 hasta entrada ya la democracia, cuando a algunos/as compañeros/as se los ha seguido persiguiendo. Por lo tanto, el Estado sigue estando en deuda con gran parte de la población uruguaya que adoctrinados para el silencio, hemos permanecido callados/as por muchos

años, demasiados. Memoria en Libertad invita a sumar todas las voces para quebrar esta barrera, porque la violencia no puede ser nunca la forma de educar y debemos estar unidos con el fin de construir una sociedad justa y respetuosa de los Derechos Humanos y de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Líneas de acción

En el año 2019 y luego de recibir las recomendaciones de la INDDHH realizamos un acto público para presentarlas. El mismo, estuvo acompañado por Rodrigo Arim (Rector de la Universidad de la República, UDELAR), por Mariana Mota (directora de la INDDHH), Mariana González Guyer (Pro Rectora de Extensión y Actividades en el Medio, UDELAR) y por una gran multitud de compañeros y compañeras del colectivo, así como por nuestros familiares y amigos, tan importantes y fundamentales para nosotros/as en aquellos años de niñez y adolescencia sin padres, ni madres.

Desde hace un par de años, se viene trabajando en el reconocimiento de sitios de la memoria que tienen que ver con nuestra historia, y al momento, tenemos aprobada la colocación de una placa de memoria en una casona en ciudad vieja en lo que fuera la guardería *Andrecito*, espacio de solidaridad para contener a niñas y niños que quedaron sin padres o madres por ser presos políticos. Entendemos importante este reconocimiento, que tiene que ver con un espacio de amor y contención, tan necesario para quienes vivimos una situación de desfragmentación familiar, producto del encarcelamiento, exilio, asesinato o desaparición de alguno o ambos de nuestros padres. Nos parece fundamental rescatar el amor y el compañerismo de aquellas personas que generaron estos espacios de contención desde el cariño, brindado todo de sí para cuidarnos y mimarnos.

Actualmente trabajamos en varios frentes, organizados a través de comisiones, estamos armando una demanda por el incumplimiento de la Ley 18.596 que nos debería brindar un amparo en salud y la cual no se cumple, agravándose este año aún más la situación. Debido a que el Estado nuevamente está ausente, y que la ley ya en curso no se cumple, nos presentamos a un llamado del Fondo de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura y este año obtuvimos un apoyo destinado a la atención sicológica para integrantes del colectivo, este apoyo ha sido renovado para el 2021.

A principios de este año, hemos realizado una serie de campañas virtuales también de visualización, así como participación en ferias vecinales con el doble propósito de hacer finanzas para poder seguir trabajando, así como intercambiar con otros/as y hacernos visibles. A su vez, acompañamos al Observatorio Luz Ibarburu en la muestra de los abrazos y sumamos la nuestra. *Esta es mi historia ¿y la tuya?* es una muestra de objetos y fotografías que pone en el espacio público algunos relatos, objetos y fotografías, contribuyendo a construir entre todos/as nuestras memorias, y así, ir sumando a otros y otras, que se reconocen al verse, en los relatos compartidos, en las fotos, en los objetos prove-

nientes de los diferentes penales, o del exilio. La muestra, recorre diferentes ciudades departamentales y es un trabajo que continuará en el próximo año, cada día sumando más objetos, producto del encuentro con otros/as que vivieron algunas de estas realidades y que al verse reflejados en la muestra, quieren aportar.

Rompamos el silencio. Nunca más terrorismo de Estado.

¡Pica por todos/as los compañeros/as!

Memorias en disputa

Casa Bertolt Brecht[1]

Un nuevo inicio

En el último año, hemos observado con alarma el aumento de discursos a los que entendemos importante reconocer, en tanto han tenido, y tienen, la capacidad de desorientarnos, y hasta inmovilizarnos, dada la velocidad en que imponen determinados retrocesos.

Junto a las elecciones nacionales de octubre de 2019, se realizó un plebiscito que buscaba una reforma constitucional, bajo el lema "Vivir sin Miedo"[2]. Si bien no se alcanzaron los votos necesarios, la reforma obtuvo el 46,7%[3] del padrón electoral. Una vez más, en Uruguay se reeditan debates que se pretendieron saldados con el plebiscito de reforma por la baja de la edad de imputabilidad penal en el año 2014.

En las últimas elecciones nacionales, asumió el gobierno una coalición de partidos de derecha, integrada por el Partido Nacional (al que pertenece el presidente electo), el Partido Colorado y partidos recientemente integrados a la escena política nacional. Se destaca Cabildo Abierto cuya principal figura es Guido Manini Ríos, militar que asumió como comandante en jefe del ejército en 2015, y fue destituido por Tabaré Vázquez el presente año, pocos meses antes de postularse como candidato. Este partido, creado en 2019, presenta un discurso de ultra-derecha militar y obtuvo en las elecciones de octubre el 11,4% de los votos, lo que implica la presencia de 3 senadores y 11 diputados en el parlamento. Manini Ríos que entre otros episodios mandató a las fuerzas armadas a no votar al Frente Amplio, señaló que en Uruguay se quería dar vuelta la página respecto a los crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, desprestigió a organismos de derechos humanos y a la justicia Uruguaya, se negó a concurrir ante la justicia a declarar por las actas de los tribunales de honor de las Fuerzas Armadas en su período de comandante en jefe amparado en los fueros parlamentarios que enfatizó no usaría llegado el caso, durante su campaña electoral.

A lo expresado se suma la aprobación de la Ley de Urgente Consideración, en julio de este año, que incluye artículos que limitan la protesta social. En este sentido se debe considerar la presunción de legitimidad de la actuación policial, la declaración de ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, la preservación de la libre circulación y el orden público por parte del Ministerio del Interior, la posibilidad de

---

1 El artículo fue escrito por Rosana Abella, Martina Eva García, Verónica Silveira y Natalia Vázquez.

2 La reforma constitucional propuso cuatro medidas centrales, cumplimiento de penas, allanamientos nocturnos, reclusión permanente revisable y guardia nacional con militares.

3 https://web.archive.org/web/20191028082517/https://eleccionesnacionales.corteelectoral.gub.uy/ResumenResultados.htm

actuación policial frente a hechos de apariencia delictiva, la posibilidad de la fuerza policial de registrar personas, vestimenta y vehículos en el curso de un operativo aun cuando no exista una situación de flagrancia y sin orden del Juez competente, el aumento del tiempo para comunicar a la Fiscalía de una detención, que pasó de 2 a 4 horas y la ampliación del elenco de delitos con la inclusión de agravio a la autoridad policial y resistencia al arresto.

La secuencia de estos y otros episodios, dejan en evidencia un consenso punitivista. Sin duda, estamos en un escenario diferente, donde consideramos fundamental reconocer y resignificar las memorias de las protestas sociales, los lugares y formas de resistencia.

Al presente, hay generaciones que vivieron su vida adulta en el marco de un gobierno progresista, obteniendo, a partir de sus luchas y reivindicaciones, resultados exitosos en la agenda de derechos: Ley de Regulación del Cannabis, Ley de Interrupción voluntaria del embarazo, Ley de matrimonio igualitario, Ley integral para personas trans, Derecho de la identidad de género y cambio de nombre, Licencia por maternidad y paternidad extendidas, Ley de cuotas, entre otras.

El contexto político cambió. El nuevo escenario nos desafía a generar acciones para defender esos derechos conquistados en un marco de protesta y lucha social diversa. En este aspecto, consideramos que reflexionar sobre estas temáticas, es un aporte para desarrollar una propuesta de acción política. Es en este panorama de complejidades, que entendemos vital reivindicar las memorias, conocer, reconocer y visibilizar otros relatos posibles, disputando sentidos construidos por discursos hegemónicos, centralizados y superficiales.

La memoria como disputa política

En el campo de las ciencias sociales, las memorias son entendidas como construcciones culturales, sociales y políticas situadas históricamente, por lo tanto nunca son estáticas sino que se despliegan conflictivamente en torno al pasado. Las disputas por la memoria no radican exclusivamente en la definición de aquello que debe ser recordado, silenciado u olvidado, sino que consisten en las disputas por el sentido mismo del pasado[4]. La memoria es una relación abierta y contrapuesta de recuerdos, olvidos y silencios que se sedimentan simbólicamente en diferentes dispositivos. Se inscribe en un espacio social e históricamente estructurado a través de conmemoraciones, fechas, lugares, objetos y narrativas. El hecho de que las memorias se encuentren en constante transformación implica que algunos de sus elementos desaparezcan y otros permanezcan estables durante un tiempo.

Retomando el clásico texto de Elizabeth Jelin "¿De qué hablamos cuando hablamos de memorias?", asumimos que "la memoria colectiva" constituye un campo de disputas y conflictos, en el cual se ponen en juego no sólo las interpretaciones de lo acontecido, sino cómo, quiénes y por qué. Es decir, cuando hacemos referencia a las "disputas de memorias"

[4] Del Valle Orellana Nicolás y Gálvez González Damián, Microbiografías y estudios de memoria en Chile: observaciones metodológicas desde la investigación social, Temuco, CUHSO, 2017.

estamos hablando no sólo de los recuerdos sino también de olvidos y de las selecciones de los recuerdos. "Toda narrativa del pasado implica una selección. La memoria es selectiva; la memoria total es imposible" [5]. El acto mismo de recordar se encuentra plagado de silencios y olvidos, que tienen diferentes significados, usos y sentidos.

Al preguntarnos por quiénes recuerdan, partimos de la idea que las "memorias colectivas" no pueden ser entendidas como un ente supraindividual o como un hecho consumado que existe por sí mismo, sino que somos las personas quienes elaboramos prácticas orientadas a la memorialización. Somos las personas, insertas en un entramado de relaciones sociales, grupos, redes culturales e instituciones las que hacemos el ejercicio de recordar/olvidar desde un presente determinado y hacia un futuro esperado. Los recuerdos o huellas del pasado, no pueden ser concebidos por fuera de estos contextos, ya que las memorias individuales siempre son "enmarcadas" socialmente. Los sujetos pueden elaborar sus memorias narrativas porque hubo otros que lo han hecho antes, y han logrado transmitirlas y dialogar sobre ellas. En el mismo sentido, el olvido social también es intersubjetivo, aparece cuando ciertos grupos humanos no logran voluntaria o pasivamente, por rechazo, indiferencia o indolencia, transmitir a la posteridad lo que aprendieron del pasado"[6].

De este modo, la(s) memoria(s) en tanto forma de "adueñarse de un recuerdo tal y como relumbra en el instante de un peligro"[7], se encuentran abiertas a todo tipo de transformaciones y manipulaciones. La fidelidad de la memoria no radica en la repetición exacta y mecánica de los sucesos, porque de esa forma se pierde el carácter afectivo y emotivo del relato. La apertura del pasado se hace desde las "coordenadas de sentido" de las temporalidades y procesos del evento o suceso evocado y de la situación presente desde la cual se evoca. Esta articulación de los sentidos políticos del pasado y del presente, nos permite vincular procesos, identificando las continuidades y las rupturas de los mismos, transformándose así no solamente en rememoración de eventos pasados como procesos aislados y extraordinarios sino que nos permite arrojar luz sobre las causas y las consecuencias de la producción de los mismos. Por consiguiente, la selectividad que opera no es más que el resultado de un ordenamiento del pasado en función de las visiones del mundo, de los símbolos y representaciones del grupo. Poner la atención sobre los diferentes actores sociales, negociaciones, articulaciones y conflictos en torno a los sentidos del pasado nos permite dar cuenta de las relaciones de poder implicadas en los procesos de construcción de las memorias, y sus usos en el presente[8].

[5] Jelin Elizabeth, Los trabajos de la memoria, Siglo Veintiuno editores, España, 2001.
[6] Yerushalmi Yosef y otros, Los usos del olvido, Nueva Visión,Buenos Aires, 1989.
[7] Benjamin Walter, Tesis sobre la filosofía de la historia, Valencia, Quaderns republicans de l'ACR Constantí Llombart, Ateneu de Benimaclet, 2006.
[8] Guglielmucci Ana, La consagración de la memoria: una etnografía de la institucionalización del recuerdo sobre los crímenes del Terrorismo de Estado en Argentina, Antropofagia,Buenos Aires, 2013.

La memoria como fuerza transformadora

Habitualmente asociamos la idea de "memoria colectiva" a los relatos sobre violencia estatal y política, como reparación del daño producido por dichas violencias, y como un elemento que permitiría que estos hechos *nunca más* vuelvan a ocurrir. Sin embargo, en el siglo XXI la preocupación por "la memoria" se está desplazando desde el recuerdo del trauma y la violencia, hacia la búsqueda por comprender el presente a partir de su articulación con el pasado, y hacia alternativas futuras. La preocupación central no está ya exclusivamente en la recuperación de la memoria de quienes sufrieron directamente violaciones a los Derechos Humanos durante el perído de Terrorismo de Estado, sino en la multiplicidad de voces que construyen relatos sobre el pasado, en la rememoración de luchas y resistencias, y su articulación con procesos actuales y la continuidad de las estructuras de desigualdad, represión y dominación. De alguna manera, el interés y la reconstrucción de las memorias de las "víctimas directas" de los procesos de violencias estatales y políticas de las décadas del 60, 70 y 80, comenzó a incorporar la necesidad de dar lugar a "otras memorias", memorias "subterráneas"[9] que permiten entender de forma holística los procesos del pasado y del presente, prestando atención a sus continuidades y rupturas.

Entendemos la necesidad, en términos políticos, de que estas narrativas sean absolutamente vigentes y se legitimen, frente a un contexto regional y nacional de avance de ciertos discursos negacionistas, punitivistas y un retroceso significativo en términos de derechos. Aunque hoy también creemos igualmente necesario transitar hacia la activación de otras narrativas que busquen rescatar "la positividad de la memoria"[10]. En otras palabras, es poner en valor la potencia política que estas narrativas tienen, en tanto materia prima de proyectos sociales, políticos e identitarios colectivos que buscan construir alternativas de futuro a partir de la idea de un pasado compartido y resignificado a la luz de las luchas presentes. La fuerza simbólica de la memoria radica en su capacidad de producir sujetos, relaciones e imaginarios sociales, y por lo tanto la convierte en potencial fuente de resistencias, inestabilidades y transformaciones. Pero este carácter transformador depende de que las acciones y prácticas desplegadas a partir del recuerdo tengan la capacidad de tensionar las versiones hegemónicas imperantes en un determinado orden social.

La memoria colectiva es, por ende, política. Su capacidad de actuar sobre el mundo y de imaginarlo hace de las acciones y prácticas de rememoración el instrumento por excelencia para organizar y reorganizar el pasado. Las distorsiones, provocadas por los conflictos políticos nos enseñan más sobre una sociedad o un individuo que una memoria fiel. En la

[9] Pollak, Michael, Memoria, olvido, silencio. La producción social de identidades frente a situaciones límite. Editorial Al Margen, La Plata, 2006.

[10] Silva Prada Diego, Acerca de la relación entre territorio, memoria y resistencia. Una reflexión conceptual derivada de la experiencia campesina en el Sumapaz, Análisis Político, 27 (81), Bogotá, 2015.

deformación sobre el acontecimiento memorizado hay que ver un esfuerzo por ajustar el pasado a las representaciones del tiempo presente[11].

El resurgimiento de regímenes autoritarios en América Latina, la regresión sobre la conquista de derechos laborales, civiles y sociales en toda la región, la continuidad de las prácticas represivas y la manifestación de diferentes violencias[12], se convierte en una alerta urgente para la activación de las memorias de las violencias ejercidas no sólo en lo que comúnmente llamamos "pasado reciente", sino también, las violencias, las luchas y las resistencias de las post dictaduras hasta nuestro presente más inmediato, para la comprensión en clave procesual las consecuencias a largo plazo de la instalación de las dictaduras y la violencia estatal. Entendemos que no se trata de mirar los procesos surgidos en América Latina durante las décadas del 60, 70 y 80 y a sus protagonistas a la luz de las categorías y lentes actuales, porque eso nos conduciría a una lejanía tal que terminaríamos construyendo caricaturas de los mismos, o simplemente relatos heroicos descontextualizados. De lo que se trata, sin embargo, es de historizar los procesos y recuperar las memorias, comprendidas en sus conexiones y sentidos para poder identificar las mutaciones y las continuidades[13] porque si bien identificamos que las violencias, desigualdades y peligros del pasado tienen eco en el presente es importante destacar también las diferencias. No sólo en sus causas, sino igualmente en las formas de resistencia y construcción política del presente.

Nos cuestionamos entonces cómo pensar la relación entre la potencialidad política de la memoria, los derechos humanos y la protesta social, y de qué manera se relaciona con las transformaciones en términos de construcción de hegemonía, las formas de acción política y los cambios en las estructuras de poder propias del neoliberalismo.

La reconfiguración hegemónica representada por el tránsito de la *Bipolaridad* a la *reorganización hegemónica global* trae consigo la profundización de los rasgos más autoritarios, violentos y excluyentes de la modernidad, bajo un discurso donde predomina la tolerancia, la apertura, la flexibilidad, comunicabilidad, pluralidad y cosmopolitismo en contrapartida al pensamiento binario propio de la bipolaridad. Esta reestructuración hegemónica de la que habla Calveiro[14] se articula con una nueva manera de construcción de lo político, de lo económico y lo social.

Los "procesos de reorganización nacional" instaurados por la dictaduras del Cono Sur durante los 70 y 80 y la consolidación del neoliberalismo durante los 90, implicaron la

---

11 Candau Joël, Antropología de la Memoria, Capítulo V, Nueva Visión, Buenos Aires, 2002.

12 Cuando hablamos de violencias los hacemos desde una perspectiva procesual que las entiende como un continuo, y no de forma autoexcluyentes, entendiendo que casi todas las formas de violencia cotidiana tienen sus bases en la estructural, atendiendo a las interrelaciones existentes entre las distintas formas de violencia presentes en cada estrato cultural (por ejemplo, la relación entre flexibilidad laboral y violencia racista, o entre dictadura política y delincuencia) (Ferrándiz y Feixa, 2004).

13 Calveiro Pilar,Los usos políticos de la memoria, en Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina, Buenos Aires, CLACSO, 2006.

14 Calveiro Pilar, Op. Cit.

desestructuración de las formas de organización social, de sociabilidad y de construcción política. Lo cual trajo importantes transformaciones en la formas de la protesta social, con la aparición de nuevos actores, movimientos, colectivos y prácticas de lucha y resistencia. En este sentido, la(s) memoria(s) colectiva(s), como fuerza simbólica juegan el lugar de puente que nos permite trazar los vínculos entre esos aspectos del pasado que aún resuenan incómodamente en el presente, para cuestionar y transformar las estructuras hegemónicas.

Estas nuevas formas de lucha "autoafirmativas"[15] poseen una característica central y diferencial: "poner el cuerpo", la autoafirmación tiene sentido en la medida de que expone la diferencia, la exclusión y la marginalidad en un "aquí estoy". La irrupción en el espacio público mediante la creatividad, la exposición y el juego de los cuerpos que encarnan y performatizan las múltiples violencias (estructural, política, simbólica y cotidiana) ejercidas. Los escraches, las intervenciones artísticas, las performances, los piquetes, las invocaciones de los nombres de las personas detenidas-desaparecidas, *las marchas de silencio*, las ocupaciones de universidades, liceos, edificios públicos, las intervenciones callejeras de multitudes de mujeres, los besazos, tetazos, etc., son métodos de lucha disruptivos que, de acuerdo con Raúl Zibechi[16], implican un *desafío* de llevar al límite las acciones que conjugan un delicado equilibrio entre el desafío a la autoridad y la no violencia. Asimismo, estos métodos generan *solidaridad interna* que permite garantizar su aplicación como su reproducción e instalación, sin perder de vista que es, muchas veces esa solidaridad la que funciona como mecanismo de seguridad para los cuerpos que habitan y accionan estas formas de protesta. Por último, la *incertidumbre* facilita la creatividad mediante la activación de acciones que desafían los límites y generan desconcierto.

De acuerdo con Judith Butler, "La racionalidad neoliberal impone la autonomía como ideal moral al mismo tiempo que desde el poder se destruye esa misma posibilidad en el plano económico, porque convierte a toda la población en seres potencial o realmente precarios, y hasta se vale de la siempre amenazante precariedad para justificar su intensa regulación del espacio público y su desregulación de la expansión mercantil"[17]. Por lo tanto, el espacio público es cada vez más regulado y restringido a medida que el modelo hegemónico global ofrece la reducción de lo público y socava las bases del Estado como "garante de derechos", para la consolidación del Estado que amplía los mecanismos de la sociedad de control concretamente sobre la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos[18]. En consecuencia, es la acción conjunta de los cuerpos reunidos en el espacio público una forma de poner en cuestión esta racionalidad neoliberal, a través de los que Butler denomina

[15] Zibechi Raúl,Genealogía de la Revuelta. Argentina, la sociedad en movimiento, Letra Libre, La Plata, 2003.

[16] Zibechi Raúl, Op. Cit.

[17] Butler Judith, Cuerpos Aliados y luchas políticas. Hacia una teoría performativa de la asamblea, Buenos Aires, Paidós, 2017.

[18] Deluchey Jean-François, El gobierno de los derechos humanos en la era neoliberal", en Manual Derechos Humanos y Políticas Públicas, Universitat Pompeu Fabra, Vol. 3, 2014.

“el ejercicio performativo de su derechos de aparición”, es decir, hay formas de expresar y manifestar la precariedad que se enlazan con la acción corporeizada plural que son una reivindicación de una “vida vivible”[19]. Las acciones plurales y públicas garantizan el derecho a ser parte de una comunidad o grupo, que mediante el ejercicio de ese derecho es que se crea el espacio de aparición.

Luego del retorno a la democracia adviene el desafío de articular las dolorosas experiencias pasadas con proyectos hacia el futuro[20]. Las heridas del pasado aún vigentes- por la ausencia de justicia, por la impunidad de los represores, y por las insatisfactorias políticas de memoria[21]- se articulan en relatos que buscan elaborar lo acontecido, ya sea a través de propuestas artísticas, o de diferentes formas de marcas territoriales en espacios urbanos. Como la recuperación de los ex centros clandestinos de detención y tortura (CCDTyE), la colocación de baldosas en los barrios, casas y centros educativos donde han vivido o han sido secuestrados quienes hoy continúan detenidos-desaparecidos, los murales, las pintadas con stencil, y diversos actos de performances callejeros que nos muestran que la memoria no es sólo algo a ser recuperado sino más bien construido y activado.

En este sentido, podemos pensar en la marcha del silencio de este año, donde por primera vez no se pudo llevar a cabo la peregrinación silenciosa, debido al distanciamiento social que impuso la pandemia, al tiempo que coincidió con los primeros meses del gobierno de coalición de derecha, luego de tres periodos de gobierno frenteamplista. Cabe señalar, que en tal contexto, fue rechazado el petitorio de Cadena Nacional realizado por Familiares de detenidos desaparecidos para la ocasión. Pudimos ver cómo se pusieron en juego diversas intervenciones artísticas y performativas que demostraron gran creatividad, cómo se consiguió un apoyo masivo que permitió la descentralización de la convocatoria - tradicionalmente asumida por Familiares - y que se vio reflejada en una cantidad de iniciativas individuales y colectivas orientadas a la intervención en el espacio público pese al distanciamiento social.

Pero además, no podemos dejar de considerar que la aparición pública que se da en una “protesta social es un elemento esencial para la existencia y consolidación de sociedades democráticas y se encuentra protegida por una constelación de derechos y libertades que el sistema interamericano garantiza tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como en la Convención Americana de Derechos Humanos. En efecto, los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación garantizan y protegen diversas formas -individuales y colectivas- de expresar públicamente opiniones, disenso, demandar el cumplimiento de derechos sociales, culturales y ambientales y afirmar

[19] Butler Judith, Op. Cit.

[20] Jelin Elizabeth y Kaufman Susana (eds), Subjetividad y figuras de la memoria, Madrid y Buenos Aires, Siglo XXI de España Editores y Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2006.

[21] Marín Suárez, Carlos, y Cordo Azul, “Políticas de memoria en Uruguay: entre el control, la acción y la pasión”, en Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2015, Serpaj, Montevideo, 2015.

la identidad de grupos históricamente discriminados. La protesta también juega un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. De acuerdo a los instrumentos del sistema interamericano, el ejercicio conjunto de estos derechos fundamentales hace posible el libre juego democrático."[22].

Nuevo contexto, nuevos desafíos

El resurgimiento de regímenes autoritarios en América Latina, la regresión sobre la conquista de derechos laborales, civiles y sociales en toda la región, la continuidad de las prácticas represivas y la manifestación de diferentes violencias[23], se convierte en una alerta urgente para la activación de las memorias de las violencias ejercidas no sólo en lo que comúnmente llamamos "pasado reciente", sino también, las violencias, las luchas y las resistencias de las post dictaduras hasta nuestro presente más inmediato, para comprender las continuidades y las rupturas, y sin dudas, para transformar.

En Uruguay, luego de varios años de gobiernos progresistas que se han caracterizado por la ampliación de la agenda de derechos, hoy nos encontramos en un tiempo que se caracteriza por un discurso conservador en términos políticos e ideológicos y liberal en términos económicos. Esto se traduce en el intento de socavar los avances logrados hasta el momento, en el marco de una resistencia por parte de colectivos, organizaciones políticas y sociales.

Estos retrocesos impulsan un tiempo de reflexión, de análisis, de debate de ideas, de poner el cuerpo en la calle, dando lugar a la resignificación de viejas luchas que se van desempolvando para transformarse en nuevas, colocando las memorias, lo antaño, en un nuevo escenario, fortaleciendo la permanencia del hacer colectivo para dar las luchas.

A su vez, la Casa reafirma la necesidad de la articulación entre arte y política, tanto en sus acciones, pensamientos, conceptualizaciones, dejando traslucir los principios de Bertolt Brecht en relación a la concepción del arte, donde el hecho artístico manifiesta una ideología política, una visión de mundo, que estimula procesos de contra hegemonización y cuestiona la realidad desde una perspectiva crítica. "La relación entre arte y política. Es tan incierta como fructífera. Que no hay relación porque no hay tal separación y que tampoco tienen tal distancia. Rivales y hermanas, alejadas y en mezcla. Hay mucho para procesar, partiendo de la base que los espectadores no solo espectan sino que se mueven y estamos juntos en una construcción" [24].

[22] Comisión Interamericana de DDHH, setiembre de 2019.

[23] Cuando hablamos de violencias los hacemos desde una perspectiva procesual que las entiende como un continuo, y no de forma autoexcluyentes, entendiendo que casi todas las formas de violencia cotidiana tienen sus bases en la estructural, atendiendo a las interrelaciones existentes entre las distintas formas de violencia presentes en cada estrato cultural (por ejemplo, la relación entre flexibilidad laboral y violencia racista, o entre dictadura política y delincuencia) (Ferrándiz y Feixa, 2004).

[24] Casa Bertolt Brecht, Arte y política: Bertolt Brecht, Montevideo 2010.

En este sentido consideramos que la diversificación de los lenguajes expresivos y las intervenciones artísticas dentro de la protesta social, contribuyen a la visibilización y sensibilización pública de problemáticas, demandas, reivindicaciones y exigencias, en tanto crean nuevos escenarios que interpelan la realidad y dan lugar a la experiencia autónoma de los sujetos posibilitando la construcción de nuevas subjetividades. "El mundo de la expresión artística es el mundo de la belleza, pero también el mundo de la reflexión, la experimentación, la denuncia, la provocación, la innovación".[25] De esta forma, el arte entendido como agente de cambio, se funde dentro de las protestas sociales, siendo eco de las voces y los cuerpos que reeditan la permanencia de las memorias de resistencia.

Reivindicamos entonces, el valor simbólico de la construcción y reconstrucción de narrativas que contribuyan a otras formas de estar y ser en colectivo para reflejar una mirada que se funda en tantas otras, donde se encuentren las diversidades, y lo dialógico en lo vasto de sus formas de expresión, para dar las luchas que permitan construir ese otro futuro esperado, y posible.

[25] "El arte como medio de protesta", Varela, J. y Álvarez Uría. Recuperado en https://www.revistasinrecreo.com/opinion/el-arte-como-medio-de-protesta/

Seguridad Demoráctica y Derechos Humanos



Foto: Martín Varela Umpiérrez

Documento de posicionamiento político y análisis sobre el capítulo de seguridad pública de la Ley de Urgente Consideración[1]

Servicio Paz y Justicia – Uruguay

Aspectos generales

En el actual contexto de emergencia sanitaria, el gobierno decide enviar presurosamente el anunciado proyecto de Ley de Urgente Consideración (en adelante, LUC), una amplia presentación de artículos (502 en total) considerados urgentes que comprenden aspectos vinculados a la seguridad pública, economía, trabajo, educación, cultura, administración pública, entre otras tantas dimensiones.

En relación al mecanismo constitucional utilizado, Serpaj quiere manifestar su repudio a la imposición de un proceso que atenta contra los principios democráticos del debate ciudadano. Pero además, quiere expresar un enérgico rechazo a su envío en el actual contexto socioeconómico y político de emergencia sanitaria, ante la presencia del COVID-19 en nuestro país. La vigencia de un estado de excepcionalidad como implica la emergencia sanitaria actual, anula la posibilidad de manifestación y participación de la ciudadanía en la discusión pública, e inhabilita la posibilidad de desarrollo de instancias de organización y discusión política.

Consideramos que modificaciones tan importantes para el conjunto de la sociedad requieren de un debate serio, que involucre al conjunto de la ciudadanía, sin limitaciones temporales, urgencias impuestas, o contextos de emergencia que limiten las garantías y derechos ciudadanos de debate, manifestación y participación política.

A continuación se presenta un análisis de los efectos esperados ante la aprobación de la LUC, y los impactos a nivel de seguridad pública, a través de las siguientes dimensiones de análisis: sistema penal juvenil, sistema carcelario, legislación policial, espacio público, estupefacientes, reformas sobre inteligencia.

[1] Este documento fue publicado en la web de Serpaj en junio de 2020 con motivo de la comparecencia ante las cámaras de representantes y senadores durante la discusión parlamentaria sobre la Ley de Urgente Consideración.

Sistema Penal Juvenil

Capítulo V: Normas sobre adolescentes privados de libertad

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), aprobado en el año 2004, es el marco jurídico que adecua a la realidad nacional la Convención de los Derechos del Niño (1990), implicando grandes avances en las garantías y derechos del proceso penal para adolescentes. Sin embargo, reformas normativas posteriores generan grandes retrocesos sobre lo avanzado, a través de la preceptivización de las medidas cautelares privativas de libertad y la instauración de penas mínimas y máximas para mayores de 15 años (ley 19.055), tipificación de la tentativa de hurto (18.777), manutención de antecedentes judiciales en alguna circunstancias (18.778), y aumento de los días de aplicación de medidas cautelares (19.551).

En este sentido, las modificaciones que propone la LUC acentúan profundamente el proceso de regresión legislativa, endurecimiento de penas, y contraviene con la normativa nacional e internacional que se viene gestando desde hace más de 10 años hacia las adolescencias en conflicto con la ley penal:

- El establecimiento de una pena privativa de libertad mínima de 2 años y máxima de 10 años (artículos 75 y 76 de LUC) puede implicar que el/la adolescente llegue a pasar cerca de la mitad de su vida en centros de privación de libertad. Esta propuesta va contra de la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad, establecida en acuerdos internacionales (Convención de los Derechos del Niño, artículos 37 y 40) que Uruguay mantiene ratificados, y por tanto vigentes para su aplicación en la normativa nacional.

El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC) en 2019 establece que "*Las sentencias mínimas obligatorias son incompatibles con el principio de proporcionalidad de la justicia juvenil y con el requisito de que la reclusión sea una medida de último recurso y por el período de tiempo más breve posible*"[2]. Establecer un mínimo de 2 años, además, ocasionará un explosivo aumento de adolescentes privados/as de libertad, por lo que las carencias en la institucionalidad del sistema y las condiciones de encierro continuarán empeorando, profundizando la vulneración de sus derechos.

Esta propuesta instala el encarcelamiento y el encierro como principal respuesta del Estado ante los delitos cometidos por adolescentes, contraviniendo todas las normativas y tratados internacionales que nuestro país adhiere. El aumento de penas no disminuye el delito ni transmite mensajes disuasivos. Estas modificaciones son respuestas punitivas donde prima la lógica del castigo como único instrumento, sin tomar en cuenta medidas extrajudiciales o alternativas, lo que dista de acercarse a los principios de justicia juvenil establecidos en la Convención de Derechos del Niño (CRC, 2019)[3]

---

[2] Convención de los Derechos del Niño (CRC): Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil.

[3] Convención de los Derechos del Niño (CRC): Observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. Observación 76: "(...)*La aplicación de un método estrictamente punitivo*

• La permanencia de antecedentes judiciales para las y los adolescentes para delitos de violación, abuso sexual, privación de libertad, rapiña con privación de libertad, homicidio, lesiones graves o gravísimas (artículo 77 de LUC), es una iniciativa que contraviene con lo establecido en las Reglas mínimas de Beijing. Más precisamente, los artículos 21.1 y en el 21.2 plantean que: "Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. (...) 21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente"[4].

• En relación a la modificación del artículo 90 del CNA, que establece el régimen de semilibertad, se vuelve a priorizar la privación de libertad. El régimen de semilibertad es una medida privativa de libertad pero consiste en que el adolescente pueda visitar a su familia o realizar actividades recreativas, culturales, educativas diariamente externas al centro. Esta modificación reduce la posibilidad de que adolescentes puedan acceder a esta medida ya que queda excluyente para quienes hayan cometido infracciones gravísimas. En el marco de la privación de libertad, que adolescentes permanezcan en semi libertad es una herramienta positiva para sus actividades fuera del sistema.

• La derogación de la suspensión condicional de proceso (art. 33 LUC), una de las vías alternativas de resolución del conflicto previstas en el Código del Proceso Penal y aplicable al proceso penal juvenil por lo dispuesto en el art. 83 del Código de la Niñez y la Adolescencia (en redacción dada por el art. 8º de la ley 19.551) constituye la eliminación de uno de los mecanismos de *desjudicialización o diversión,* lo que se opone al mandato de la Convención de los Derechos del Niño (arts. 37.b, 40.1, 40.3.b y 40.4). El Comité de los Derechos del Niño, en su Comentario General nº 24 sobre Administración de Justicia Juvenil ha sido claro respecto de que los Estados Parte deben adoptar medidas de *diversión,* tanto judiciales como extrajudiciales, como parte integral de sus sistemas de justicia juvenil (parágrafo 26, Comentario General nº 24).

• En este marco, se incorpora al proyecto de la LUC, mediante el artículo 28, el proceso abreviado para adolescentes, con excepción de las infracciones gravísimas previstas en el artículo 72 del CNA. Esto implica que para infracciones que pueden someterse a medidas alternativas o extrajudiciales, pasan a tener una respuesta de privación de libertad. Asimismo, en consonancia del resto de las iniciativas para la justicia juvenil, esta medida representa una pérdida específica de respuesta para adolescentes ya que se extrapola una medida de adultos hacia el campo adolescentes. Incluso, se invisibiliza a la adolescencia como etapa de vida, es decir lo que implica para una persona en crecimiento tener que negociar y acordar una pena. De hecho, esta propuesta limita las garantías del proceso y lo único que generaría es más adolescentes privados de libertad cuando se pueden tomar otras medidas.

no se ajusta a los principios básicos de la justicia juvenil enunciados en el artículo 40, párrafo 1, de la Convención."

[4] http://www.inau.gub.uy/institucional/normativa/item/30-reglas-de-beijing

Nuestro país ya fue observado por el sistema internacional en numerosas ocasiones en relación a la situación de la justicia juvenil ante la persistencia en la aplicación de penas privativas de libertad y la ausencia de propuestas alternativas (por ejemplo, por el CRC en 2015 - artículos 69 a 72 - y CAT en 2014 - párrafo 12[5]).

La propuesta legislativa elaborada no sólo desoye las observaciones realizadas a Uruguay, sino que profundiza las propuestas contrarias a los estándares y recomendaciones internacionales en materia de sistema de justicia juvenil. Presenta a los procesos penales como únicas soluciones, siendo una propuesta que envuelve respuestas con mayor tiempo de encierro y pérdida de garantías hacia los/as adolescentes. Las únicas respuestas que brinda la LUC son dentro del sistema penal, teniendo en cuenta el daño irreparable que esto significa para un/a adolescente[5], sin apelar a medidas extrajudiciales o alternativas a la privación de libertad. Además, su contenido ilustra una pérdida de respuesta específica para adolescentes, no se responde a un sistema de justicia penal juvenil ni tampoco aporta a generar mecanismos para delimitar la respuesta penal.

Sistema Carcelario Adulto, Reformas al Código del Proceso Penal (CPP) y normas penales

Capítulo II Normas sobre proceso penal, y capítulo VI Normas sobre gestión de la privación de libertad

En el relato hegemónico instalado hace ya varias décadas sobre la respuesta a la infracción penal, el aumento de penas privativas de libertad para el sistema penal adulto ha sido la regla, sin considerar propuestas alternativas a la prisión. Sin embargo, ninguna de las acciones implementadas de aumento de penas ha contribuido a reducir la cantidad de infracciones penales o los índices de reincidencia.

En relación al proceso penal, el avance que significó la aprobación de un nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en 2017, queda gravemente lesionado bajo las modificaciones de la LUC, al volver a introducir elementos inquisitivos en el proceso, además de disminuir las potestades y aplicabilidad de medidas de justicia restaurativa.

Un punto destacable que presenta una regresión es la modificación del principio de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, la regulación de un auténtico *"procedimiento comisarial"*.Incluso, se prevé la ampliación de las figuras del colaborador y del agente encubierto (art. 12 LUC), dos "técnicas especiales de investigación" previstas en la ley de lavado de activos 19.574, aplicadas a los delitos en los que son competentes los Juz-

[5] Tomando particular referencia en los artículos 55 y 62 del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en el Informe 2018 (A/HRC/38/36), donde se advierten los efectos nocivos para un desarrollo saludable, planteando que la reclusión afecta "su bienestar mental y su potencial de crecimiento psicológico y cognitivo quedan: afectados (...) de forma profunda y negativa".

gados Letrados en lo Penal especializados en Crimen Organizado y a los delitos de terrorismo, que ahora podrán aplicarse en la jurisdicción ordinaria; es decir: para todos los delitos cometidos por mayores de 18 años de edad. Esto no es otra cosa que permitir la investigación policial retrospectiva y los *proactive police powers* en materia de delitos "comunes".

Nuevamente, el discurso punitivo instala la idea de que vías como la suspensión condicional del proceso, que gestionan el conflicto desde una perspectiva comunitaria y alternativa, son expresiones de impunidad cuando en realidad están organizadas a partir de un minucioso sistema y sanciones para los escenarios de incumplimiento. Es fundamental señalar que los cambios introducidos por la LUC implican, en términos de diseño estructural, una regresión hacia modelos de investigación y sanción de corte inquisitivo, en la medida en que centralizan un importante segmento de la instrucción en la policía, que tiene además la potestad de realizar evaluaciones sobre el fondo del asunto (art. 18, LUC), a la hora de comunicar o no los hechos a Fiscalía. Dichas modificaciones vienen a "mover" a la Fiscalía del lugar central del sistema de enjuiciamiento penal, lo que afecta notoriamente el modelo de justicia acusatorio instaurado por el nuevo CPP. Estas modificaciones también pueden generar efectos contraproducentes, en la medida en que parte de la evidencia colectada en esta suerte de indagatoria comisarial, puede ser luego causal de nulidad que lleve a perjudicar el resto de la investigación.

Además, se amplían los poderes administrativos de investigación a través del interrogatorio policial, que en la legislación actual se ciñe a la identificación de la persona detenida, sin ingresar en los hechos acontecidos. Esta modificación es una vulneración clara al principio acusatorio (lo que, desde ya, adelanta posibles objeciones en cuanto a su constitucionalidad) en la medida en que desplaza la titularidad de la acción penal y de la instrucción, hacia los funcionarios policiales, inaugurando una suerte de *procedimiento comisarial.*

La LUC aceita las principales palancas de encierro del sistema. Entre ellas, destacamos la siguientes: el aseguramiento del cumplimiento efectivo de las penas negociadas bajo la estructura del proceso abreviado; la *preceptivización* de la prisión preventiva; la infrautilización y desvalorización de las vías alternativas de resolución del conflicto; la limitación de la libertad anticipada; y la restricción de la libertad vigilada como dispositivo alternativo a la pena privativa de libertad.

Además, el capítulo de normas sobre la gestión de la privación de libertad revela aspectos que modifican y complejizan sensiblemente la situación del sistema carcelario, no sólo en relación al aumento exponencial de personas privadas de libertad producto del aumento de penas, sino también a la gestión de estas, a través de la instalación de pautas autoritarias (como la obligatoriedad del trabajo[6]) y la eliminación de derechos adquiridos (como la redención de pena por estudio y/o trabajo). En este sentido, cabe señalar el exponencial

[6] Este planteo había surgido en 2012 por parte del entonces ministro del Interior Eduardo Bonomi, del Frente Amplio.

crecimiento que la población carcelaria experimenta en nuestro país, que alcanza en enero de 2020 el récord histórico de 11.732 personas privadas de la libertad[7]. Uruguay es el tercer país con la tasa más alta de prisionización en América Latina[8]. Nuevamente y a pesar de este escenario de crisis, la respuesta al diagnóstico parecería estar exclusivamente orientada a la incorporación de una nueva figura penal, que amplía y agrava las hipótesis de daño cuando involucren objetos o inmuebles de establecimientos policiales y carcelarios. Sin perjuicio de que es obvio que estas conductas deben ser rechazadas, no se explica racionalmente que el Estado pueda estar legitimado para castigar formas de "deterioro" de algunas infraestructuras que han sido categorizadas como espacios de tortura institucional[9]. Una crítica similar debe emplearse respecto a la modificación del delito de autoevasión (art. 189 CP) a través del aumento punitivo de aquellas hipótesis en las cuales las violencias empleadas recaen sobre las cosas[10].

En este marco, mención especial debe tener el sistema carcelario femenino, donde la reproducción de las desigualdades de género se acentúa en un espacio que no fue pensado para ellas. En la LUC, el aumento de penas en materia de estupefacientes (en especial el artículo 72, que hace efectiva la pena privativa de libertad con un mínimo de 2 años)[11], elimina la posibilidad de aplicar medidas sustitutivas a la privación de libertad bajo diversas hipótesis[12]. La eliminación de ésta parte del artículo perjudica particularmente a las mujeres, ya que en Uruguay las mujeres tienen una mayor participación en los mercados de drogas asociados con contextos de mayor marginalidad. En cuanto al proceso abreviado, concretamente y pese a haberse incorporado parte de las críticas recogidas en relación a los riesgos que representaba la primera versión de la LUC, respecto a su operatividad, sigue vigente la objeción referida a que estas modificaciones terminan desestimulando la utilización del mecanismo, en la medida en que impiden el acuerdo de una pena inferior al mínimo legalmente establecido. En esta línea, es estratégicamente erróneo que no pueda establecerse, de acuerdo a la exigencia de cumplimiento efectivo de la pena, que el acuerdo pueda involucrar la utilización de la "libertad a prueba" prevista en la propia LUC.

---

[7] Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2020.

[8] Apenas por debajo de la tasa de Brasil y con mayor cantidad de presos por habitante que Colombia, Chile o Argentina. De https://www.prisonstudies.org/map/south-america

[9] Ver específicamente el art. 9, que incorpora el art. 358 TER al CP, y sobre la modalidad típica de "deteriorar", e incluso "todo o en parte" las instalaciones y objetos pertenecientes al Instituto Nacional de Rehabilitación o dependencias policiales. El guarismo de pena de hasta tres años de penitenciaria para esta modalidad agravada del delito de daño, también debe ser caracterizado como una aberración a la luz de la dosimetría penal y el estado de las cárceles en Uruguay.

[10] Ver, art. 13 de la LUC.

[11] Ver apartado de Normas sobre estupefacientes.

[12] Las siguientes hipótesis vigentes: "*A) Que el imputado no tenga antecedentes penales por haber cometido delitos a título de dolo. B) Que a criterio del Juez la sustancia incautada represente desde el punto de vista cuantitativo, una cantidad menor. C) Que el imputado no le haya vendido dicha sustancia a menores de edad.*" (LUC, art. 72)

Sobre la creación y modificación de estructuras procesales

Por otra parte, la incorporación del "proceso simplificado" contra la voluntad del propio imputado puede ser la antesala de un conjunto de prácticas procesales inquisitivas, que precariza los marcos de garantías vigentes. La única vía de impugnación (el recurso procesal de reposición) se va a interponer frente al propio Juez, sin que exista la garantía de doble instancia que aporta el recurso de apelación. Precisamente, esta decisión de política jurídica implica asumir que no existe un derecho a la tramitación de un juicio ordinario, oral y público, sino que existe simplemente el derecho a acceder a distintas formas procesales con distintos matices de garantías, incluso, contra la voluntad del propio imputado. Además, peca de una deficiente técnica legislativa, remitiendo a conceptos erróneos y confundiendo etapas procesales.

Es importante subrayar que esta estructura sui generis viene a incorporar un conjunto de poderes que contaminan cualquier viso de modelo acusatorio, y esto en relación a la facultad extraordinaria otorgada a los jueces de decidir sobre la aplicación esta estructura.

Por su parte, la incorporación del mecanismo de "libertad a prueba", bajo supuestos estrictamente condicionados, parecería tener un efecto del orden simbólico, en la medida en que excluye de sus presupuestos de aplicación todas las variables fácticas que alimentan las cifras de prisionización en Uruguay. Más bien parecería estar diseñado para encauzar el conflicto en hipótesis especialmente asociadas a la negligencia y a figuras penales que, bajo ninguna circunstancia razonable, deberían ser meritorias de penas de prisión efectiva.

En línea de la lógica de aumento de penas, también corresponde subrayar críticamente la modificación efectuada por el art. 3 de la LUC, que establece un "régimen especial" de fijación de la pena para la modalidad de complicidad en ciertos delitos[13]. Curiosamente, se trata de los delitos que alimentan las grandes cifras de prisionización (como los delitos de estupefacientes, la rapiña y la receptación). Es fundamental denunciar esta lógica que equipara estas figuras, con otras expresiones delictivas considerablemente más graves, como la rapiña con privación de libertad.

Tampoco deberían celebrarse ciertas soluciones que nuevamente, y frente a problemas existentes (como pueden ser las violencias familiares expresadas en ámbitos comunitarios) plantean la tipificación de delitos y faltas para abarcar conductas que ya se encuentran comprendidas en el ordenamiento jurídico, pero buscan el "efecto simbólico" de, por ejemplo, señalar que se "protege a los trabajadores de la educación" creando una suerte de falta contra multa en casos de violencias contra establecimientos educativos públicos y privados[14].

13 A través de este mecanismo, se modifica el sistema tradicional de fijación de pena para los cómplices previsto en el art. 89 del CP, respecto a una modalidad de autoría que por definición se caracteriza por carecer de una participación directa en la consumación de los hechos delictivos.

14 Esto también puede predicarse respecto a la mentada "protección de los trabajadores de la salúd pública y privada", que pretende instalar el art. 17 de la LUC.

Procedimiento Policial y profesionalización de la policía

Capítulo I Normas Penales, Capítulo III Legislación Profesional Policial

En esta temática es menester señalar que muchas de las normativas que propone modificar, y otras que se agregan en la LUC, fueron consolidándose bajo la gestión de los gobiernos progresistas, particularmente en los últimos dos períodos, donde se ha expandido el Estado policial, y un sentido punitivo hegemónico de forma acelerada[15].

Ahora bien, algunas de las medidas contenidas en la LUC se orientan a reforzar profundamente la autoridad policial y sus poderes en la aplicación de la violencia física y detención de ciudadanos/as, aumentando su discrecionalidad. Esto queda plasmado en una serie de artículos que amplían la capacidad de la policía de actuar legítimamente, habilitando la utilización de la violencia física ante situaciones de sospecha, peligro de conflicto o agravios verbales. De esta forma, aumenta su discrecional criterio para efectuar el uso de dicha violencia, lo que queda materializado en la modificación del literal *b)* del artículo 20 de la ley de procedimiento policial (18.315), donde se establece que funcionarios/as policiales podrán hacer uso de la fuerza "cuando advierta la inminencia de un daño", ampliando el ejercicio de la subjetividad para definir esas situaciones. A su vez, a la hora de disolver manifestaciones públicas que no sean pacíficas la policía se encuentra habilitada para utilizar la fuerza en caso de "conductas violentas".

Además, el personal policial queda eximido de identificarse o advertir antes de usar la fuerza si la situación es considerada de inminente peligro lo que, nuevamente, queda a criterio del/la funcionaria actuante tomar esa definición.

En relación a las detenciones: si bien la ley de procedimiento policial vigente habilita a exigir documentación que acredite la identidad de la persona cuando el/la funcionario/a piense que coincide con alguien requerido/a por la justicia, la LUC introduce que toda persona tiene la obligación de identificarse si se le es solicitado por la autoridad policial. Asimismo, en caso de estar frente a un hecho de "apariencia delictiva", la policía tiene la facultad de conducir a los posibles responsables y a testigos del hecho a dependencias policiales y mantenerlas allí por un término máximo de 24 horas (sustituyendo el artículo 48 de la ley 18.315). El proyecto de urgente consideración también introduce, en el art. 4, la figura de "Resistencia al arresto" al código penal y el castigo será, para quien resista así como para quién obstruya el procedimiento, de 6 meses a tres años de penitenciaría. Además, la pena se agrava si en la resistencia se agrede o atenta contra la autoridad pública, extendiendo la pena con hasta 4 años de encarcelamiento. El establecimiento de esta figura implica una au-

[15] Programas como el PADO, la detención por averiguación de identidad, la expansión de la Guardia Republicana, la extensión de patrullaje por parte del Ejército hasta 20 km de distancia de la frontera, la ley de faltas, el aumento de penas, el recorte de libertades anticipadas, las modificaciones legislativas regresivas en materia de derechos y garantías para personas en conflicto con la ley penal, entre otras, dan cuenta de esto.

téntica expansión respecto a un conjunto de conductas que nunca habían sido consideradas como delito en el ordenamiento jurídico uruguayo.

En particular, algunas normativas expanden facultades e instalan una defensa acérrima de la acción y quehacer policial, limitando las garantías y derechos de los/as ciudadanos/as que se encuentran en el marco de un procedimiento o intervención policial. Algunos de estos ejemplos son: el artículo 43 de la LUC que amplía el rango de dos a cuatro horas que tiene la policía para dar aviso al/la fiscal sobre la detención; el artículo 21 que faculta a la policía a interrogar de forma autónoma a una persona detenida con el fin de obtener información para investigar y esclarecer el presunto delito, cuando debería ser una tarea exclusiva de Fiscalía; el artículo 49 que introduce la presunción de inocencia para la actuación policial; y el artículo 11 que introduce al código penal la figura de "agravio a la autoridad policial" y la pena va de tres a doce meses de prisión. Esta figura contiene definiciones que pueden ser muy arbitrarias y subjetivas como "agravio, amenaza, o insulto".

Por otra parte, también se proponen cambios a la Ley Orgánica Policial con el fin de autorizar el porte de armas de fuego a funcionarios/as policiales retirados/as, dándoles un tratamiento diferencial al resto de la ciudadanía, con el riesgo que supone en todo sentido que personas que ya no prestan esta función puedan estar armados en cualquier espacio público y privado. Debería tenderse a desalentar la tenencia, el porte y el uso de armas de fuego de todos los ciudadanos y ciudadanas que no estén ejerciendo funciones (y en su horario laboral) para el Ministerio del Interior.

Sobran argumentos para concluir que la LUC tiene el objetivo de garantizar mayor discrecionalidad para el accionar policial, ampliar el rango de legitimidad para el uso de la fuerza, así como aumentar y diversificar tareas que no serían convenientes que realizarán funcionarios/as policiales. Los efectos y consecuencias de estos cambios pueden traducirse en reforzar la conflictividad con la autoridad policial e instalar una sensación de miedo en la ciudadanía a la hora de vincularse o aproximarse a la misma. Por su parte, se pueden multiplicar las situaciones de violencia policial y violaciones a los DDHH. Pero además, con la aprobación de la LUC existe el riesgo de exponer a trabajadores/as policiales a un recrudecimiento de la violencia en cualquier intervención u operativo del que participen, ya que el sentirse a la defensiva o más vulnerable frente al accionar policial puede fomentar el uso más rápido de la fuerza por parte de civiles.

Legítima Defensa y Legítima Defensa Policial

Especial mención merece el primer artículo de la LUC que modifica el artículo 26 del Código Penal, al extender la presunción de legítima defensa a nuevas circunstancias y lugares, habilitando el empleo de la violencia tanto para la defensa de una persona y sus derechos, como para defender las dependencias de una propiedad privada.

Además, delimita la dependencias de una casa, tanto para zonas urbanas (incluyendo espacios abiertos balcones, terrazas, azoteas, barbacoas, jardines, garajes y cocheras) como rurales. La inclusión en dependencias de hogares en zonas suburbanas o rurales de galpones o instalaciones que formen parte del establecimiento, es particularmente preocupante. El perímetro de galpones o instalaciones anexas a la vivienda puede incluir una amplia extensión de terreno, de posible baja visibilidad, habilitando el empleo de violencia física contra terceros en situaciones que no impliquen una amenaza a la propiedad o la vida de quienes habitan la vivienda.

En este sentido, la incorporación de una referencia específica sobre la legítima defensa de "cualquier derecho de contenido patrimonial", y flexibilizando la exigencia normativa de apreciación de una agresión física concreta, implica establecer una interpretación legal sobre la equivalencia de bienes jurídicos, entre la vida y la integridad física de las personas. Esta equivalencia es excesivamente peligrosa, cuando se trata justamente de apreciar una causal de justificación. La inexigibilidad del requisito de una agresión física determinada puede tener peligrosos efectos expansivos en la valoración de la necesidad racional del medio empleado[16]. En efecto, un conjunto importante de circunstancias que hoy en día son valoradas por el ordenamiento jurídico-penal como hipótesis de "legítima defensa incompleta" (y por tanto, como atenuantes) son susceptibles de ser consideradas lisa y llanamente antijurídicas, a pesar de que no existe ningún potencial peligro de agresión física de quien "se defiende" del ataque a sus derechos de contenido patrimonial.

La expansión de la presunción de legítima defensa propuesta por la ley en consideración reafirma una concepción desmedida y no correspondida con los consensos en relación al respeto por los derechos humanos, donde el valor del derecho a la vida es igualado al valor del derecho de propiedad.

Adicionalmente, debe apuntarse que el diseño técnicamente defectuoso de la propia "presunción" de "legítima defensa policial" puede terminar consolidando el efecto adverso, en la medida en que transmite un mensaje erróneo a los propios efectivos policiales (y también, del "Ministerio de Defensa Nacional") sobre el alcance de sus propios derechos y obligaciones. Esta disposición es absolutamente confusa, y la propia referencia indicativa de "sin perjuicio de la prueba en contrario", es una auténtica confesión sobre los problemas técnicos que anteceden en esta nueva presunción de legítima defensa.

Espacio Público

Resultan preocupantes las escasas garantías que introduce la LUC en referencia al derecho a la protesta y el reforzamiento de su criminalización. El actual decreto n°76/017

[16] Ver precisamente, la indicación de la nueva redacción del art. 26 propuesta por el art. 1° de la LUC: "Cuando la defensa deba ser respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende".

sobre manifestaciones sociales faculta al Ministerio del Interior a intervenir con el fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público, lo que promueve la acción policial represiva en las protestas o marchas sociales. La LUC profundiza la criminalización de la protesta, al declarar ilegítimos los piquetes "que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios" (artículo 466 del actual proyecto), y facultar la utilización de la fuerza pública para disolverlos (artículo 467). Además, se le da a las fuerzas policiales la posibilidad de detención de "presuntos infractores" (artículo 468), lo que se agrega a las potestades de ejercicio legítimo de la fuerza ante "conductas violentas" de manifestantes (artículo 45).

Por otra parte, en relación a los espectáculos deportivos se vuelve a la normativa anterior, dejando al Ministerio del Interior como responsable de la admisión así como la seguridad dentro de los espacios donde se desarrollan los espectáculos deportivos privados. Como se recordará, hechos de notoriedad pública dieron cuenta de la consecuente tensión, conflictividad y violencia que dentro de las tribunas deportivas generó la presencia policial.

En relación a la ocupación de espacios públicos, las modificaciones son pequeñas pero relevantes, sustituyendo el artículo 368 del Código Penal[17], de ocupación indebida de espacios públicos, en la que se quita la condición de que el estar acampando y el pernocte sean de forma permanente para que se configure la falta, además de eliminar las dos instancias de intimación que existen en la norma actual previo a la aplicación del castigo.

Modificaciones a las Normas de Estupefacientes

Pese a que en el 2013 Uruguay fue el primer país en regular el mercado de cannabis, intentando quebrar el discurso prohibicionista y con la intención de ensayar nuevas alternativas a un asunto complejo, la respuesta estatal para el resto de las sustancias continuó siendo un sistemático aumento de penas. Se establece así una convivencia de paradigmas, donde la regulación se presenta como un estado de excepción para la marihuana, mientras que el prohibicionismo es mantenido y reforzado en lo que respecta al resto de las sustancias.

Las propuestas de modificaciones planteadas por la LUC en la legislación vigente en materia de estupefacientes responden a un recrudecimiento del enfoque prohibicionista en el combate al narcotráfico, basado en la pretensión de la reducción de la oferta mediante la represión penal y policial.

El combate al narcotráfico centrado en la herramienta penal y la persecución policial, no ha reducido su crecimiento ni en esta región, ni en ningún lugar del mundo. Lo que sí es constatable luego de casi medio siglo de aplicación sistemática de represión policial

---

[17] Dice, quién "ocupará espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad departamental, municipal o policial correspondiente a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud. De permanecer o persistir, será castigado con una pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario."

y aumento de penas, es el incremento de la violencia urbana, del crimen organizado y la criminalización de personas pertenecientes a los sectores más excluidos de la población.

Aumento de penas a los delitos comunes

Las modificaciones a la normativa sobre estupefacientes se basan en el aumento de penas para los delitos estipulados en el decreto ley 14.294. Los artículos 67, 68, 69, 70 y 71 propuestos en el proyecto de la Ley de Urgente Consideración establecen el aumento de las penas mínimas para todos los delitos comprendidos por la normativa de estupefacientes; 20 meses a 2 años para los delitos comprendidos en el artículo 31 y 34 del decreto ley 14.294: importación, exportación, introducción en tránsito, distribución, transporte, tenencia para no consumo, depósito, almacenamiento, posesión, venta y negociación, y suministro respectivamente; un aumento de 2 a 4 años en la pena mínima para el delito de organización o financiación(art. 32 del Decreto Ley 14.294), un aumento de 20 meses a 3 años en la pena mínima a quien introdujese en un país extranjero (art. 33 del Decreto Ley 14.294), y de 12 meses a 2 años para los delitos referidos a preparados contenidos en las Listas III (art. 35 del Decreto Ley 14.294) de las listas de sustancias controladas, establecidas por el sistema de fiscalización internacional.

El aumento de penas indiscriminado no diferencia los delitos de microtráfico de los delitos a gran escala. Actualmente, las personas privadas de libertad en las cárceles por delitos de drogas son aquellas que participan en los eslabones más bajos de la cadena de tráfico. Esto se debe en parte a que el aparato represivo del Estado en el combate frontal a las drogas no se despliega de forma equitativa entre los delitos de los pobres y los delitos de los poderosos, primando la persecución de los delitos menores sobre la persecución a los grandes delitos y el lavado de activos.

Los delitos más comunes por los que las personas son encarceladas son: tenencia para no consumo, venta y suministro. En 2017 el 62% de los delitos de drogas fueron penados en su mayoría en la modalidad de tenencia para no consumo o venta. El 34% de los delitos de drogas fueron procesados por el artículo 34 correspondiente al delito de suministro (CEDD, 2019)[18].

La persecución indiscriminada del delito de tenencia para no consumo repercute especialmente en el encarcelamiento de personas usuarias.

El aumento de las penas mínimas por los delitos de estupefacientes, conjuntamente con las modificaciones procesales propuestas por la LUC, convierte a los delitos comprendidos en el decreto ley 14.294 en inexcarcelables.

[18] CEDD (2019) Bardazano, G., Robaina, G., & Salamano, I.

Aumento de penas al crimen organizado

El artículo 68 propuesto en el proyecto de LUC establece el aumento de las pena mínima de dos a cuatro años para el delito de organización o financiación de actividades delictivas de estupefacientes dispuestos en el artículo 32 del Decreto Ley 14.294. Si bien esta medida tiene como cometido agravar las penas para los delitos hechos por las organizaciones delictivas del narcotráfico, la normativa vigente carece de una definición clara de crimen organizado, por lo que no se diferencian los delitos de microtráfico del tráfico a gran escala.

Cabe destacar que en 2017 el parlamento uruguayo aprobó el aumento de penas al crimen organizado (ley 19.513) en el marco del "Plan integral de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo", sin contar hasta el momento con una evaluación de resultados ni de impacto que pudo haber tenido sobre la reducción del narcotráfico o mejoras en la seguridad pública.

El Artículo 72 de la LUC establece el aumento de las penas mínimas de 12 meses a 3 años, para el delito comprendido en el art.35 del Decreto Ley 14.294 cuando los delitos tengan por objeto material todas las formas de cocaína en su estado de base libre o fumable.

Agravante cuando el delito tenga como lugar material al hogar

En el mismo sentido, el artículo 73 propuesto en el proyecto de la LUC incorpora la consideración de agravante cuando se utilice un hogar como ¨boca¨ para el expendio, venta, distribución, de sustancias, elevando así la pena mínima a cuatro años cuando el delito de venta tenga como lugar material al hogar.

Esta medida es una clara expresión de selectividad penal y criminalización de la pobreza, que repercutirá directamente en el aumento del encarcelamiento de mujeres pobres que se vinculan con el microtráfico de pasta base. Mientras que un 8% de los hombres privados de libertad lo son por delitos de drogas, en la población femenina esta cifra asciende al 26%.

El encarcelamiento masivo de las mujeres que cometen delitos de venta de estupefacientes en sus hogares, repercute además sobre la desestabilización de las familias, que son en su mayoría familias numerosas, con hijos a su cargo, y en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Flexibilización en materia de lavado de activos

El artículo 220 de la LUC reduce el nivel de control exigido respecto al origen de los fondos para determinadas transacciones bancarias bajo la premisa de la "libertad financiera". Estas medidas tienden al debilitamiento de los sistemas de controles financieros, facilitando el lavado de activos provenientes del narcotráfico.

Modificaciones a la ley de inteligencia (Ley No. 19.696)

La Ley No. 19.696 es de por sí una normativa pasible de serias objeciones (existiendo incluso argumentos en favor de posibles disposiciones inconstitucionales) en cuanto a la técnica legislativa, y particularmente, a las fronteras porosas entre la producción de información de inteligencia y la actividad de investigación o instrucción. La sanción de esta Ley debe leerse integralmente con otros instrumentos tales como la *Ley Integral Antiterrorismo* No. 19.749, e incluso con la propia Ley No. 19.574 que regula también integralmente el lavado de activos.

El proyecto presentado a través de leves modificaciones concentra funciones y potestades a la Secretaría de Inteligencia de Estado, imprimiéndole una fuerte impronta de inteligencia policial a la orientación del organismo. Estas modificaciones están incluidas en el Capítulo II (artículos 98 a 101), y tienen impactos concretos en materia de seguridad pública.

Todos los cambios se concentran en la "parte orgánica" de la Ley 19.696, lo que hace presumir que las facultades legales establecidas son un marco suficiente de poderes para realizar las tareas de inteligencia, con la posibilidad de vulnerar la intimidad, interceptar comunicaciones en el más amplio sentido, y con controles más relajados que los previstos en el Código del Proceso Penal.

Estos cambios son quirúrgicos y deben entenderse como parte de una estrategia de fortalecimiento facultades de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE). Por ejemplo, el art. 98 indica que el rol de "coordinación" de todos los componentes (en la redacción original) del Sistema Nacional de Inteligencia, por parte de la SIEE, pasa ahora a desplegarse como un rol de dirección, acentuando la concentración ejecutiva.

La LUC viene a establecer un mayor blindaje de la información considerada como "secreta" por parte de la Ley 19.696, así como a reforzar las ambigüedades entorno a los posibles usos procesales de los informes de inteligencia, inaugurando de esta forma un esquema de posibles disfuncionalidades de las agencias administrativas de inteligencia, ahora transformadas en agencias de investigación con poderes ampliados para intervenir, por ejemplo, comunicaciones privadas.

Procedimientos especiales de investigación

Los procedimientos especiales están relacionados con los objetivos de la Ley No. 19.696, apuntan al concepto indeterminado de "asuntos" de la seguridad interior y exterior y la producción de información estratégica para la salvaguarda de los intereses nacionales.

No hay una definición clara y precisa de los fines que dan lugar a la realización de actividades de inteligencia (ni se ofrecen, siquiera, enunciaciones abiertas, que podrían fungir como guía). Esto lleva a que sean las agencias administrativas quienes definan los eventos que dan lugar a la labor de inteligencia y no el legislador, pudiendo dar lugar a serias arbitrariedades.

La Ley no se encuentra a la fecha reglamentada, y existen cuestiones de primordial importancia que deben ser definidas a través del eventual decreto reglamentario.



Foto: Martha Passeggi

Seguridad y LUC: Embestida represiva sin fundamentos ni recursos presupuestales

Luis Eduardo Morás[1]

Transcurridos cuatro meses desde la aprobación de los 119 artículos desplegados a lo largo de la decena de capítulos que en materia de seguridad contiene la Ley de Urgente Consideración (LUC), varias son las lecturas que pueden realizarse sobre la misma.

En primer lugar, en el plano político, surge como la exitosa culminación de los desvelos por imponer una agenda punitiva densa y radical, luego de los fracasos plebiscitarios obtenidos en el año 2014 (para reducir la edad de imputabilidad penal) y en el 2019 (para militarizar la seguridad pública, entre otros anhelos represivos sometidos a la consideración popular).

En esta oportunidad, la meta fue alcanzada mediante un mecanismo procedimental ampliamente controversial, tanto por el sentido de oportunidad, al ser presentada en momentos de una crisis sanitaria sin precedentes en la historia nacional, como por el volumi-

---

[1] Profesor Titular de Sociología Jurídica (Facultad de Derecho-UdelaR). Investigador del S.N.I.

noso contenido de la reforma planteada. Cabe recordar que el artículo 168 de la Constitución brinda al Ejecutivo un recurso excepcional, al disponer en su numeral siete que el Parlamento tramite en un breve plazo una iniciativa que resulta aprobada tácitamente en toda su extensión de no existir pronunciamiento parlamentario contrario o sustitutivo. La dimensión total de la iniciativa con cientos de artículos sobre las más variadas temáticas, representó una clara violación al espíritu que refleja la carta magna. Como apuntara Silva Forné: "se verificó una inconstitucionalidad por razón de forma, al tramitar por un procedimiento excepcional lo que debería haber sido objeto de múltiples proyectos de ley, así como por razón de contenido, en tanto resultaba imposible predicar la urgencia respecto de cada uno de los temas contenidos. Por ende, es también una violación del principio de separación de poderes, en tanto el Poder Ejecutivo impone al Poder Legislativo tal procedimiento anómalo"[2].

Si el propósito era aprobar rápidamente, al inicio del período de gobierno, un conjunto importante de propuestas de reforma en el campo de la seguridad, la historia muestra una alternativa posible con la Ley 16.707 llamada de Seguridad Ciudadana que resultó aprobada en el año 1995 con un amplio consenso. Esta norma en su trámite parlamentario insumió apenas los 92 días que separan su ingreso en Diputados el 4 de abril, de su aprobación el 6 de julio de 1995 por la Cámara de Senadores. El exiguo plazo requerido para la sanción de esa legislación, desmiente las afirmaciones del ministro del Interior, quien demandaba un tratamiento bajo el rótulo de "urgente consideración" a los efectos de contar rápidamente con las herramientas apropiadas para enfrentar las crisis sanitaria y delictiva.[3] En tal sentido, el camino recorrido por la Ley 16.707 ilustraba un curso de acción igualmente posible: desglosar los 120 artículos originales propuestos que correspondían a los temas de seguridad y que la mayoría parlamentaria de la coalición de gobierno los aprobara inmediatamente.

Un segundo nivel de efectos puede comenzar a observarse en lo que tiene que ver con las derivaciones de una política criminal que para enfrentar la inseguridad ha privilegiado un conjunto de herramientas profundamente represivas sin evaluar los previsibles resultados ni contemplar sustantivamente las consecuencias de su implementación.

Esta realidad resulta particularmente notoria a partir de los datos que comienzan a surgir sobre la creciente cantidad de formalizaciones que realiza la justicia penal de adultos y adolescentes, con el corolario del incremento de la población privada de libertad. Datos aportados en octubre por la Fiscalía General de la Nación, mostraban el crecimiento de

---

[2] Silva Forné, Diego: La urgencia en la pandemia: inconstitucionalidad y punitivismo. La diaria. 19 de octubre de 2020.

[3] De acuerdo al ministro del Interior para obtener resultados en el campo de la seguridad resultaba necesario un marco legal que fuera rápidamente aprobado: "Tenemos que entrar a fondo y poner rápidamente quinta porque no hay tiempo para perder en el tema seguridad. Portal Montevideo.com del 23 de enero de 2020. Disponible en: https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Larranaga--No-hay-vuelta-si-hay-que-reprimir-hay-que-reprimir--uc741997

imputaciones a personas que pasaba de un promedio mensual de 1.369 entre los meses comprendidos de enero a junio a una cifra de 1.653 a partir del mes de julio. De acuerdo al citado informe "en setiembre de este año se registra un nuevo máximo histórico de imputaciones a personas, llegando a 1.697. Esto implica un incremento del 28% en relación al mismo mes del año anterior y un 24% en relación al promedio mensual del primer semestre"[4]. En esta dirección, también alertaba la Fiscalía que hacia octubre se había alcanzado una cifra récord de personas privadas de libertad (12.921) lo cual marcaba un incremento de casi un 7% respecto a la cantidad de encarcelados existente en el mes de mayo (12.116). Este volumen de privación de libertad determina que el país encabece un triste ranking a nivel continental al poseer una tasa de prisionización de 366 personas cada cien mil habitantes[5].

En el ámbito de la justicia penal adolescente, el panorama resulta igualmente preocupante. Luego de un pronunciado y sostenido descenso en la cantidad de internados en los tres últimos años que había llevado la cifra por debajo de los 250 privados de libertad, de acuerdo a lo declarado en la Comisión de presupuesto del Parlamento por autoridades del INISA, entre fines de julio hasta final del mes de setiembre la cantidad de adolescentes privados de libertad creció un 11%: "esta Dirección asume el 24 de julio de este año, con 266 adolescentes privados de libertad. Al día de hoy, estamos en 307 adolescentes privados de libertad por los efectos de la Ley de Urgente Consideración". Entre las razones que se señalan para este incremento: "se aprobó el proceso abreviado y se eliminó la suspensión condicional de la pena, que era un instituto muy utilizado por los jueces. Los adolescentes no caían privados de libertad, sino que los jueces aplicaban otras medidas. Por tanto, ahora los procesos abreviados están llegando a los adolescentes con privación de libertad de dos o tres meses".[6] En este contexto expansivo, se advierten las serias dificultades financieras que deberá enfrentar el organismo en el próximo quinquenio[7].

El actual contexto restrictivo en el plano presupuestal (delineado por motivos políticos y de opción elegida de política económica) marca fuertes limitaciones para atender las crecientes demandas que se generan en la administración de justicia penal y en las instituciones encargadas de gestionar la privación de libertad. Aparentemente, la perspectiva de lograr ampliaciones y mejoras edilicias en el sistema carcelario adulto residiría en

[4] Fiscalía General de la Nación: Eficacia y eficiencia del sistema penal y sus efectos en el sistema carcelario. Octubre de 2020. Disponible en: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/10490/1/informe-estadistico-a-setiembre.pdf

[5] A nivel continental las tasas de privación de libertad cada 100.000 habitantes indican que Brasil ocupa el segundo lugar con 357, seguido de Perú (292); Paraguay (241); Argentina (230); Colombia (225); Ecuador (224); Chile (209); Venezuela (178) y Bolivia (164). Fiscalía General de la Nación: op cit.

[6] Declaraciones de la directora del INISA Andrea Venosa en la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes. Versión taquigráfica de la sesión del 1 octubre de 2020. Disponible: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/1196/versiones-taquigraficas

[7] De acuerdo a lo expresado por el SUINAU: "Al área de Planeamiento y Presupuesto de Inisa le da que, comparando con 2020, la pérdida real de presupuesto es de un 26% en funcionamiento y un 80% en inversiones". Caras y Caretas del 17 de octubre de 2020.

la posibilidad de enajenar bienes del Ministerio del Interior,[8] no previéndose en la actual discusión de la Ley de Presupuesto la multiplicación de los recursos materiales y humanos imprescindibles para atender el previsible incremento, tanto del trabajo judicial en materia penal como del resultado que se obtendrá del mismo.

Particularmente llamativa resulta esta imprevisión, tanto en la legislación aprobada como en la planificación presupuestal, ante lo que debería ser el ansiado y principal indicador del éxito para los impulsores de las normas contenidas en la LUC: exponencial progresión de las personas encarceladas, tanto adulta como juvenil. No puede ser otra la expectativa dado que el sentido que orienta el conjunto de las normas aprobadas tiene como principal desvelo procurar la mayor cantidad de personas presas por el máximo de tiempo posible. A simple modo de ejemplo pueden citarse artículos como el que configura el difuso delito de "agravio a la autoridad policial", el que penaliza la "autoevasión"; o los contenidos a lo largo del Capítulo IV que suponen profundizar el enfoque prohibicionista (y clasista) sobre estupefacientes[9].

Una oportuna e ilustrativa síntesis sobre los contenidos de la ley la brindaba el Comisionado Parlamentario Juan Miguel Petit en su comparecencia a la Comisión Especial, donde presentó un documento en carácter de Informe Especial indicando que: "Buena parte del planteo implica un aumento de penas, reformas procesales que acotan posibilidades liberatorias, achicamiento del sistema de redención de penas, de soluciones de justicia restaurativa o de medidas alternativas, pareciendo soluciones pensadas para casos de gravedad conductual que son minoritarias y que son habitualmente contenidos por las normas vigentes, pero que de aprobarse las modificaciones de esos temas significarán un aumento injustificado de la población penitenciaria lo que a corto plazo es contraproducente para la propia seguridad pública y la rehabilitación según nuestro entender y lo que creemos indican las mejores prácticas internacionales"[10]. En esta dirección cabe apuntar que, a pesar del brevísimo tiempo disponible para el análisis del voluminoso anteproyecto enviado por el ejecutivo, durante el trámite parlamentario acudieron decenas de organizaciones de la so-

[8] En una conferencia de prensa ofrecida el 29 de setiembre el Ministro del Interior planteaba el objetivo de "buscar financiación" mediante la venta de unos 1400 inmuebles de propiedad de la cartera, a los efectos de "conseguir recursos económicos como para llevar adelante la construcción de estos establecimientos carcelarios que se precisan". Ver: https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ministerio-del-Interior-vendera-inmuebles-para-financiar-carcel-de-maxima-seguridad-uc766059

[9] Como señalara el ex director de la Secretaría Nacional de Drogas, acerca del Proyecto: "El único tipo de respuesta planteada transita por la vía del incremento de penas, por medio de la modificación de mínimos y máximos para todos los delitos contenidos en el Decreto Ley 14.294. No hay una sola disposición sobre los efectos de las drogas en la salud o en el desarrollo de personas, familias o comunidades. No hay ninguna medida que reconozca el impacto diferencial que tienen los mercados de drogas en las poblaciones y contextos de fragilidad socioeconómica. Y, por supuesto, no hay ninguna medida alternativa al prohibicionismo que dé cuenta de una visión crítica sobre los pobrísimos resultados de este modelo".

Olivera, Diego: Seguridad pública y drogas: comentarios al proyecto de LUC. La diaria, 5 de mayo de 2020.

[10] Informe Especial a la Asamblea General del Comisionado Parlamentario. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/Informe%20LUC%20CP%20final.pdf#overlay-context=user

ciedad civil y especialistas cuyos aportes en su amplia mayoría resultaron coincidentemente críticos del articulado propuesto[11].

El voluminoso entramado de normas que se derogaron, se sustituyeron y se crearon no priorizó prácticamente ninguno de los componentes que la evidencia científica disponible marca como de mayor incidencia para enfrentar la violencia delictiva, como ser los condicionamientos socioeconómicos y variables actitudinales que inducen a las personas a ingresar a la vida delictiva; los elevados niveles de reincidencia que provocan los centros de detención y las dificultades existentes para vincularse a programas educativos y laborales por parte de quienes egresan del sistema penitenciario; así como los bajos niveles de esclarecimiento de los delitos, por citar apenas algunos de los múltiples factores con probada incidencia en la problemática. Por el contrario, el texto consagra legalmente una serie de estereotipos sobre el sujeto infractor, la supuesta impunidad que le ofrece una excesivamente benigna administración de justicia que sería además complementada por un régimen carcelario escandalosamente permisivo.

A modo de ejemplo, puede citarse el artículo 81 que estableció la "obligatoriedad" del trabajo de los reclusos penados, haciéndose eco de la insistente demanda popular acerca de que los presos deben "trabajar para mantenerse"; sin considerar la imposibilidad de cumplir con esa "obligatoriedad" cuando ni siquiera existen suficientes oportunidades laborales reales a la hora de contemplar el "derecho" (no ya la "obligación") que tienen las personas privadas de libertad que expresan su voluntad de realizar actividades laborales.

Posiblemente resulte la materia de adolescentes donde se hace aún más notoria la impronta exclusivamente punitiva del texto finalmente aprobado. En tal sentido, debe resaltarse que no existe ningún artículo de carácter propositivo en el texto aprobado, como ser medidas que permitan mejorar la calidad de atención en el INISA, no se apeló a un enfoque "integral" de las complejas circunstancias y especiales características de la población que ingresa a la justicia penal adolescente como lo sugiere la literatura especializada y ordenan los organismos internacionales; ni promueve la coordinación interinstitucional o con otras políticas públicas, por ejemplo. El proyecto de Ley enviado al parlamento ya exponía esta inclinación meramente sancionatoria en tanto no presentaba una "fundamentación" de la norma en esta materia, sino apenas un capítulo introductorio formal y declarativo de los cambios legales que se pretendían incorporar.

[11] Por la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración, brindaron testimonio crítico decenas de delegaciones. Entre ellas, instituciones académicas como los Institutos que integran la Universidad de la República: de Derechos Humanos, de Derecho Penal y de Derecho Procesal; representantes de la sociedad civil como Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Ielsur, Comité de los Derechos del Niño, Asociación Nacional de Ong, Nada Crece a la Sombra; organismos internacionales como Unicef, Amnistía Internacional, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo realizaron diversos cuestionamientos al Proyecto las instituciones directamente involucradas en la materia objeto de reforma como ser la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de Magistrados, la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario.

En esta materia y muy sintéticamente, a lo largo de seis artículos se aprobaron modificaciones en un sentido profundamente "regresivo" respecto a lo que marcan los estándares internacionales y convenios signados por el país, por cuanto se agravaron las penas duplicándose la duración de las medidas de privación de libertad que pueden alcanzar los diez años para algunos delitos graves (art. 76); se elevó a dos años el mínimo de pena para delitos como la rapiña (art. 77); eliminándose también la posibilidad de acceder al régimen de semilibertad sin considerar la eventual condición de primarios (art. 76), al tiempo que se elevaron los plazos de prescripción para delitos graves y gravísimos (art. 80).

En definitiva, las modificaciones legales propuestas y aprobadas en materia de adolescentes por la LUC, exponen con la mayor claridad los equivocados sustentos y los prejuicios ideológicos que moldearon la reforma en el campo de la seguridad. No acierta con el diagnóstico del problema que pretende resolver, por cuanto la evidencia empírica disponible es contundente en cuanto la baja y decreciente participación de menores en delitos[12]; adopta instrumentos que los especialistas claramente rechazan por inoperantes, como la indiscriminada extensión de la privación de libertad o su prolongación más allá de lo necesario y/o la reducción de la aplicación de medidas alternativas; renunciando a tradicionales políticas humanitarias del país y violando convenios internacionales que se han integrado a la legislación nacional[13]; y prematuramente anuncian el agravamiento del problema que se pretendía solucionar, como ya comienzan a indicarlo los reiterados episodios de violencia al interior de los centros de privación de libertad, las crecientes denuncias de violencia institucional y los excesos en el accionar policial.

[12] De acuerdo a los datos disponibles, en el año 2019 se iniciaron en la justicia penal adolescente 884 asuntos y culminaron con una sentencia 418 procesos infraccionales; cifras que constituyen un tercio respecto al volumen tramitado en años anteriores. A su vez, un informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la edad de la población imputada en el período de febrero a octubre del año 2019 indicaba que los menores de 18 años representaban un 5,6% del total. Disponible: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9183/1/20191202_fgn_2-anos-del-cpp-v-publicacion-1.0.pdf

[13] Como ha señalado UNICEF, las reformas aprobadas contravienen cuatro Principios del derecho internacional de los derechos humanos para los adolescentes en conflicto con la ley: de especialización, de no regresividad, de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad y de proporcionalidad. UNICEF (2020): Aporte al anteproyecto de ley de urgente consideración: justicia penal adolescente. Montevideo.

El problema de la policía en la reforma del sistema de justicia penal

Daniel R. Zubillaga Puchot[1]

Introducción

Después de muchos años, Uruguay se transformó en 2017 en uno de los últimos países de la región en adaptar su sistema de justicia penal a los estándares del modelo acusatorio. Esta importante reforma vino a poner "la casa en orden", otorgando tanto roles concretos a los operadores, como finalidades específicas y más claras a las diversas instancias procesales. Así, se dejó atrás el vetusto e ineficiente Código del Proceso Penal Decreto-Ley 15.032, aprobado en la última dictadura cívico-militar, dando paso a un sistema de justicia penal, en general, más garantista y transparente.

Pero hay que asumir que una reforma de este tipo no involucra únicamente la mera aprobación de una ley formal descriptiva de un nuevo rito procesal, como sucedió con las reformas de primera generación en América Latina; sino que implica algo más complejo: pensar en su implementación, tal como lo hicieron las reformas de segunda generación en nuestro continente[2].

Dentro de esta complejidad es donde hay que ubicar a la policía y el rol que ésta debe ejercer en la nueva dinámica de la persecución criminal y enjuiciamiento penal.

Con el objetivo de problematizar el rol de las agencias policiales en la investigación criminal, su vínculo con las instituciones del sistema de justicia y el rol político que han tenido en el proceso de (contra)reforma del sistema acusatorio en Uruguay, se hará una breve referencia a las siguientes cuestiones: 1) los roles directriz de la Fiscalía y auxiliar de las agencias policiales dentro del propio diseño normativo del CPP; 2) la disconformidad de la agencia policial y su confrontación política con la Fiscalía General de la Nación como origen de la contrarreforma del sistema acusatorio; 3) las dificultades históricas del movimiento de reforma acusatoria en América Latina en relación al rol de la policía en la investigación penal; y 4) la desesperanzadora idea de que es imposible subordinar la policía al control judicial en la investigación de hechos delictivos.

---

1 Abogado, Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Magíster en Criminología y Delincuencia Juvenil, Universidad de Castilla-La Mancha. Doctorando en Derecho (Programa de Doctorado en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas), Universidad de Castilla-La Mancha.

2 Vargas, J., "La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica", *Urvio - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* Nº 3, 2008, pp. 33-47.

La centralidad de la Fiscalía y el rol auxiliar de las agencias policiales en el diseño normativo del CPP uruguayo

Las reformas acusatorias en América Latina se han estructurado orgánicamente en base a la figura de la Fiscalía General con la finalidad de separar nítidamente la función de acusar, defender y juzgar. Con este fin, se ha suprimido el juzgado de instrucción al atribuirle el rol investigador al Ministerio Público, reservando la intervención judicial durante la investigación sólo en materia de medidas cautelares, en donde opera como tribunal de garantías[3].

El ejemplo paradigmático es el de Chile, donde con anterioridad a la reforma acusatoria instaurada por la ley 19.696 del año 2000, no existía un órgano de este tipo. De hecho, el Ministerio Público como entidad acusadora fue suprimido en el año 1927, por estimarse que su función carecía de verdadera relevancia, reinstaurándose en 1997 a través de una reforma constitucional[4].

En Uruguay, se comenzó por enaltecer la jerarquía orgánica de la Fiscalía -otrora un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación y Cultura- elevándola al rango de servicio descentralizado mediante la ley 19.334 de 2015; y dotándola de una nueva ley orgánica a través de la ley 19.438 de 2017. Con esto se fue preparando el terreno para que la Fiscalía ejerciera el nuevo rol que el CPP finalmente le confió: dirigir la investigación de los hechos con apariencia delictiva.

Así, el literal a) del art. 45 CPP atribuye a la Fiscalía la potestad de "dirigir la investigación de crímenes, delitos y faltas así como la actuación de la Policía Nacional, de la Prefectura Nacional Naval y de la Policía Aérea Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia..."; mientras que el art. 50 del CPP dispone que la Policía Nacional, Prefectura Nacional Naval y Policía Aérea Nacional "...ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales y de acuerdo con las instrucciones que estos les impartan...".; e incluso el art. 49.3 CPP prevé la posibilidad de que el Ministerio Público imparta instrucciones a la autoridad encargada de administrar los establecimientos penitenciarios a la hora de investigar hechos delictivos cometidos en el interior de los mismos. La potestad directriz de la Fiscalía se consolida con la facultad atribuida por el art. 57 –hoy víctima de la mala puntería de la LUC- que previó la posibilidad de que el Fiscal de Corte emita instrucciones generales a la autoridad administrativa con el objetivo de orientar el procedimiento policial.

Por su parte, la agencia policial es descripta por la norma como un agente auxiliar del Ministerio Público en la investigación penal. De esta manera, la Policía Nacional, la Prefec-

[3] Fernández, G. Los principios generales del proceso penal acusatorio. Luces y sombras. Montevideo, FCU, 2017.

[4] Riego, C. "Informe nacional sobre Chile". En: J. Maier, K. Ambos y J. Woischnik (Coords.), Las reformas procesales en América Latina, Konrad Adenauer Stif ung, Ad-Hoc, Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Buenos Aires, 2000, pp. 167-196.

tura Nacional Naval y la Policía Aérea Nacional son concebidas por el art. 49.1 CPP como auténticas policías judiciales cuyo rol es auxiliar a la fiscalía en las tareas de investigación[5].

La leyes 19.653 y 19.889 (LUC) como intentos de des-subordinación de la agencia policial a la dirección de la Fiscalía General de la Nación

El nuevo estatus de la Fiscalía como órgano encargado de la investigación penal y de la dirección política de la persecución criminal generó tensiones y rispideces con su auxiliar, concretamente con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

En 2018, comenzaron a vislumbrarse los primeros enfrentamientos entre la policía y la Fiscalía General de la Nación en relación al nuevo sistema de justicia penal. Desde el Ministerio del Interior y la Policía Nacional se fueron esgrimiendo críticas en torno a la ineficacia y benignidad del CPP[6], así como a ciertos problemas de coordinación con la Fiscalía que hacían sentir a la policía "con las manos atadas"[7]. Incluso se llegó a decir que el notorio exceso de trabajo al que se vieron enfrentados los fiscales era falso y tan solo una excusa[8].

De esta manera, el gobierno convocó a una mesa para la coordinación de políticas de seguridad, en la que se negoció la reforma de algunas disposiciones del CPP en relación a la policía. En dicha instancia, el senador Charles Carrera expresaba: "Se busca que la policía pueda hacer tareas en el desarrollo de una investigación. Le comunica al fiscal que está en una investigación pero la puede desarrollar sin ningún inconveniente"[9].

Dicho conflicto ameritó el dictado de la primera y única Instrucción General a la autoridad administrativa, de 21 de agosto de 2018, dictada por el Fiscal de Corte al amparo del

---

5 Quedan por fuera de este rol auxiliar o de policía judicial las demás unidades de las Fuerzas Armadas que realizan funciones de patrullaje fronterizo al amparo de la ley 19.667 de 26 de octubre de 2018, puesto que su artículo 3º restringe su actuación al patrullaje, identificación de personas y control de vehículos y detención en caso de flagrante delito, típicas funciones de policía administrativa. Solo en caso de detectar una presunta irregularidad, las Fuerzas Armadas comunicarán su actuación de forma inmediata al fiscal competente, debiendo adoptar las acciones necesarias para preservar el lugar o escena de los hechos, pero no se dice nada respecto del apoyo a la investigación.

6 "Bonomi dijo que es urgente hacer modificaciones al nuevo Código del Proceso Penal" (La Diaria, 28 de marzo de 2018, https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/3/bonomi-dijo-que-esurgente-hacer- modificaciones-al-nuevo-codigo-del-proceso-penal/)

7 El Fiscal General llegó a manifestarse al respecto, expresando "Me tiene un poco podrido eso de que la Policía tiene las manos atadas. No es así" (Montevideo Portal, 13 de marzo de 2019, https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Fiscal-Jorge-Diaz--Me-tiene-un-poco-podrido-eso-deque-la-Policia-tiene-las-manos-atadas-No-es-asi--uc677440)

8 El senador Charles expresó "No es cierto» que fiscales tengan exceso de trabajo, «lo utilizan como una excusa" (Carve 850, 22 de mayo de 2018, http://www.carve850.com.uy/2018/05/22/senador-del-mpp-no-es-cierto-que-fiscales-tenganexceso-de-trabajo-lo-utilizan-como-una-excusa/)

9 "Lucha contra el delito: reformas al CPP y comando presidencial en seguridad" (180, 23 de mayo de 2018, https://www.180.com.uy/articulo/74386_lucha-contra-el-delito-reformas-al-cpp-ycoordinacion-presidencial-en-seguridad)

art. 57 CPP[10]; aunque vale aclarar que ya existía la Instrucción General nº 7 sobre criterios generales de investigación, de fecha 9 de noviembre de 2017, en la que se establecía un protocolo de actuación conjunta entre la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional en materia de procedimiento penal.

El resultado final de las rispideces entre ambas agencias se tradujo en la sanción y promulgación de la ley 19.653 de 27 de agosto de 2018 –la primera ley de contrarreforma del sistema acusatorio- que trajo consigo modificaciones a los siguientes artículos del CPP: 49 (función de la Policía Nacional, PNN y PAN); 50 (dirección del Ministerio Público); 53 (actuaciones de la autoridad administrativa sin orden previa); 59 (registro personal, de vestimenta, equipaje y vehículos).

Pero la Ley de Urgente Consideración 19.889 de 2020, fue más allá y no sólo echó mano al CPP sino también a la Ley de Procedimiento Policial 18.315 (LPP), dando mayor amplitud al deseo político de la agencia policial de tener más autonomía frente a la Fiscalía. Dentro de sus principales modificaciones a la actuación policial, se destacan: a) modificaciones al art. 54 CPP, que aumenta el plazo de las comunicaciones, permitiendo realizar durante dicho plazo las diligencias que correspondan a la investigación del hecho por su cuenta y al art. 6 LPP sobre comunicación inmediata; b) se modifica el art. 61, abandonándose el principio de que las declaraciones deben ser formuladas ante el Fiscal. La policía podrá tomar declaraciones con el objetivo de averiguar, investigar, obtener pruebas, y aclarar el presunto delito. Atengo a lo que surja del interrogatorio, derivará a la persona detenida al Fiscal; c) se derogan los arts. 55 y 56 del CPP sobre control de identidad y derechos de las personas sometidas a control de identidad, pasándose a regir por el art. 43 de la LPP (que cambia de "solicitud de identificación" a "deber de identificarse"). Se abandona así el criterio de que la persona a la que se le solicita la identidad puede coincidir "razonablemente" con una persona requerida por la justicia; d) se amplía el supuesto de los registros personal, de vestimenta, equipaje y vehículo del art. 59 a "operativos policiales preventivos" cuando se buscaren armas, drogas y objetos robados. También se modifica el art. 44 de la LPP en relación al alcance del registro personal; e) en materia de registro como medio de prueba, se amplía la potestad de la policía: podrá por orden del Fiscal o por sí misma ordenar a las personas halladas en el lugar a que no se ausenten del mismo, trasladarlas a dependencias policiales, incluso ordenar la comparecencia inmediata; f) se atribuye al Consejo de Política Criminal y Penitenciaría la facultad de esbozar lineamientos para la aplicación del principio de oportunidad.

[10] En una nota de Subrayado, se informaba la intención que el Fiscal General de utilizar este mecanismo como reacción ante los dichos del Insp. Gral (R) Mario Layera sobre la ineficacia del nuevo CPP (Subrayado, 14 de mayo de 2018, "Díaz reaccionó a dichos de Layera y comenzará a darle 'instrucciones generales a la Policía". https://www.subrayado.com.uy/diazreacciono-dichos-layera-y-comenzara-darle-instrucciones-generales-la-policia-n504103)

De esta manera, las leyes referenciadas tienen un notorio común denominador: lograr que la policía recobre la autonomía que "perdió" tras la reforma procesal penal acusatoria, en un intento de resistencia frente a la Fiscalía como director y principal gestor político de la persecución penal.

Veremos a continuación que esto no es más que un ejemplo puntual de un problema mayor que ha padecido el movimiento de reformas acusatorias de la región desde los años noventa.

La policía: ese gran debe de las reformas acusatorias latinoamericanas

El 6 de noviembre de 2017, apenas cinco días después de la entrada en vigencia del CPP, la Asociación de Magistrados del Uruguay celebró una conferencia en la que disertó el profesor argentino Alberto Binder, presidente del Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales (INECIP), docente universitario y uno de los referentes más importantes de la reforma del sistema de justicia penal en Latinoamérica[11]. En la ronda de preguntas, el Prof. Ag. Carlos E. Uriarte formuló la siguiente consulta: en el pasaje de los sistemas inquisitivos a los acusatorios, existe un notorio trasiego de poder desde el juez instructor al fiscal, que tiene como correlato cierto desempoderamiento de la policía. Habida cuenta de ello, ¿cuál es la experiencia en América Latina en la transición o en la etapa de consolidación acerca de la reacción del Ministerio del Interior o de la Policía frente a esta especie de desempoderamiento a que se ven sujetos con el nuevo código?

Binder respondió categóricamente que la experiencia ha sido mala, siendo el gran tema del movimiento de reformas acusatorias que aún no ha podido resolverse; y que efectivamente la policía se siente desempoderada, porque los modelos de juez de instrucción son modelos de mayor centralidad policial.

En los sistemas acusatorios, apuntaba Binder, la Fiscalía necesita trabajar fuertemente con la policía. De hecho, en los países con sistemas acusatorios del modelo anglosajón las fiscalías vuelcan mucho sobre el trabajo de la policía. En estos países no entienden la decisión de nuestros sistemas de no permitir que la policía interrogue, dado que sus sistemas funcionan con el interrogatorio policial y los fiscales tienen mucho menos estructura que los nuestros porque en general trabajan con los departamentos de policía. Pero en la mayoría de los países –y particularmente en América Latina- es difícil confiar en la policía. Más que nada porque todavía persisten dos cuestiones puntuales: a) la historia de la tortura –cuya versión *soft* de violencia policial sigue vigente-; y b) el hecho de que la confesión dada ante la autoridad policial se usaba para condenar.

Pero en el movimiento de reformas procesales en la región "no existieron transformaciones destinadas a la modificación de organismos policiales, centrándose en el Poder

[11] Binder, A. "El juez en los procesos penales reformados". En: Asociación de Magistrados del Uruguay, *Estudios sobre el nuevo proceso penal. Implementación y puesta en práctica*, Montevideo, FCU, 2017, pp. 9-32

Judicial, Ministerio Público y Defensa Pública".[12] De hecho, en América Latina se dijo que primero había que reformar la policía y luego todo el sistema. Pero la estrategia adoptada fue diferente: se optó por fortalecer al Ministerio Público, y luego de que éste se encontrara fortalecido, habría que sentarse a ver qué se hacía con la policía.

Indudablemente, estos cambios, sumados al bajo desempeño de las agencias policiales, han generado disfunciones entre la Fiscalía y la policía -como dificultades en la recolección de evidencias y en el resguardo de la cadena de custodia, baja calidad del trabajo de investigación- que impactan en la eficacia de los sistemas de persecución penal[13] y que únicamente pueden ser saldados en la medida en que haya buen relacionamiento entre ambas agencias (hacer protocolos, hacer alguna concesión, etc.).

Ahora bien: si no se puede hacer una reforma completa de la policía, por lo menos hay que enfocar en el área de investigaciones. En este sentido, Binder propone: realizar un trabajo intenso con el sector de investigaciones que, debido a la alta rotación y circulación de personal típica de las "policías únicas", se hace difícil estabilizar un grupo estable de investigadores; empezar a crear condiciones para entrar en una tecnificación muy fuerte de la policía; que el Ministerio Público tenga investigadores o detectives propios; y fortalecer los sistemas de análisis criminal al interior de las fiscalías.

A su vez, la policía también posee carencias en la forma en que desempeña su trabajo y en su compromiso con el resultado final de la investigación. Expresa Binder: "no hay problemas en sus laboratorios, hay problemas en sus prácticas de trabajo." Por ejemplo: la policía siempre se caracterizó por tener prácticas muy "formalistas" de trabajo y por su falta de compromiso con el resultado final de los procesos penales. Es decir, existe una especie de desinterés por parte de la policía, que rara vez se entera del resultado de su trabajo[14].

Aún así, para que todos estos esfuerzos puedan generar cambios reales en el sistema de justicia, es necesario que los mismos estén acompañados de transformaciones a la estructura de las agencias policiales de nuestra región, porque "todavía es frecuente que muchos organismos policiales no estén completamente sometidos al poder civil y en donde sus cúpulas siguen siendo controladas desde lógicas endogámicas y militarizadas"[15].

En definitiva, es un gran problema que no lo provoca el cambio de sistema, sino que sólo lo pone en evidencia.

---

[12] Fuchs, M., González, L., Fandiño, M. (directores), *La justicia penal adversarial en América Latina. Hacia la gestión del conflicto y fortaleza de la ley*, Santiago, Centro de Estudios Judiciales de las Américas y Konrad Adeneuer Stif ung, 2018, p. 540.

[13] Idem cita anterior.

[14] El famoso giro "cierre y eleve" (Binder, p. 28).

[15] Fuchs, M., González, L., Fandiño, M. (directores), *La justicia penal adversarial...*, p. 540. Y además, "los niveles de transparencia activa de las policías siguen estando mucho menos desarrolladas que en el resto de instituciones del sistema penal, generando muchas dificultades al trabajo de fiscalización y monitoreo que se puede y debe realizar desde la sociedad civil" (p. 540).

La imposibilidad de subordinar las agencias policiales al segmento judicial

Es posible que la cuestión del papel de la policía en los sistemas de justicia trascienda las particularidades del proceso de reforma acusatoria y su diseño procesal y orgánico; y que el problema involucre aspectos de índole estructural inherentes a la idiosincrasia e ideología de las agencias policiales de nuestro continente.

El penalista y criminólogo argentino Carlos Elbert[16] afirmaba hace unos años que el problema central e indisoluble de los sistemas penales latinoamericanos es la imposibilidad de estructurar policías realmente subordinados al control judicial en la investigación de hechos criminales.

De hecho, indicaba Elbert que la institución policial libra persistente y habilidosamente una sórdida lucha para sabotear cualquier proyecto en esa dirección, básicamente porque ello sustraería parte de su personal de la verticalidad institucional rígida, arbitraria y omnipresente, generando una especie de "desnaturalización" de su modelo deseado.

Es que para la institución policial, subordinarse a un segundo poder significaría acostumbrarse a una meritocracia distinta, que, a su vez, acapararía buena parte de la imagen en los medios de comunicación. Por ejemplo, "en el plano práctico constituiría un serio recorte a la atribución de detener e interrogar por iniciativa propia, lo que puede definirse como un golpe insuperable para una policía que se concibe como la garante de una noción de 'orden', definido por su propia lógica e investigaciones, según los datos de sus servicios de investigación, operando frecuentemente en el límite de la legalidad y de las garantías ciudadanas"[17].

De esta manera, para Elbert "el orden social es, entonces, una noción reelaborada desde la ideología policial y no desde fundamentos jurídicos o constitucionales".[18] Así, el ejercicio de violencia legitimada, subordinada a la autoridad civil y controlada jurídicamente sería tan solo un concepto ideal, oficial, fuertemente ideológico y justificativo; una mera apariencia que esconde las graves distorsiones entre los propósitos declarados y la realidad de la actuación policial.

Ref exiones finales

La llegada del nuevo CPP trajo consigo un importante trasiego de poder desde el juez instructor a la Fiscalía, que la posicionó como la directora de la investigación penal. Este hecho no es ajeno a la agencia policial, que tuvo que subordinarse a una nueva autoridad civil y, en consecuencia, a dinámicas diferentes de trabajo.

16 Elbert, C. *Criminología Latinoamericana. Teoría y propuestas sobre el control social del tercer milenio,* Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1999.

17 Elbert, C., *Criminología Latinoamericana...,* p. 247.

18 Idem cita anterior.

Esto fue interpretado por la policía como un desempoderamiento y como la quita de un cierto grado de autonomía del que gozaba en el anterior sistema, caracterizado por una mayor centralidad policial.

Como consecuencia, se libró un fuerte enfrentamiento político entre la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior que desembocó en la reforma del código –a través de la ley 19.653 durante el último gobierno del Frente Amplio y de la ley 19.889 aprobada por el actual gobierno- con el objetivo común de recuperar ese terreno de autonomía presuntamente perdido.

Estos hechos no son más que una demostración de lo que ha sucedido en el resto del continente con las reformas acusatorias implementadas desde los años noventa, en las que el ajuste de la policía al nuevo diseño procesal todavía sigue siendo un tema no resuelto.

Quizás, el problema del vínculo de la policía con el sistema de justicia penal no sea una consecuencia directa de la reforma acusatoria, sino que ésta, tan solo, sea la oportunidad para dejar en evidencia una de las dificultades centrales de los sistemas penales latinoamericanos: la imposibilidad de estructurar policías realmente subordinados al control judicial en la investigación de hechos criminales.



Foto: Santiago Mazzarovich

La nueva vieja normalidad: violencia institucional policial en Uruguay

Camila Brusoni | Florencia Casarotti | Florencia Lemos
Ignacio Salamano | Tamara Samudio | Andrea Sorondo[1]

Introducción

A lo largo de este artículo presentamos las principales definiciones sobre la violencia institucional policial y sus más notorias expresiones cotidianas, como resultado del consenso punitivo en torno a las políticas de seguridad. Asimismo, compartiremos algunos fragmentos de los testimonios recabados a partir de la investigación sobre violencia institucional policial que estamos llevando a cabo desde SERPAJ para ilustrar, en la voz de quienes la vivencian, lo que se desarrolla a lo largo del artículo.

Objetivar este tipo de violencia como violencia institucional resulta fundamental para dar a conocer y comprender sus diferentes formas con el objetivo de generar un debate pú-

1 Integrantes del Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ-Uruguay).

blico en relación al tema, que ponga en el centro a los derechos humanos, para construir un relato alternativo al hegemónico punitivo y trabajar en pos de la construcción de políticas públicas para la prevención, limitación y erradicación de la violencia policial.

Definiendo la violencia institucional policial

La violencia policial es la expresión más cruda de la violencia institucional. Para cumplir sus funciones, las instituciones públicas ejercen poderes públicos a través de las personas que las conforman. La violencia institucional puede darse en instituciones educativas, hospitales, oficinas públicas, comisarías, cárceles u otros espacios públicos, y se refiere a las formas en que este poder es ejercido de forma desigual, injusta, arbitraria o excesiva, produciendo y reproduciendo distintas formas de violencia[2]. Estas violencias —que pueden ser simbólicas, psicológicas, físicas, económicas, sociales o políticas— pueden ser ejercidas por las personas que integran las instituciones, pero también pueden deberse a las normas, rutinas, culturas o diseños propios de las instituciones. Las distintas formas de violencia institucional tienen como consecuencia la vulneración de los derechos de todas las personas, pero afecta especialmente a los grupos más marginalizados.

La violencia institucional es más visible en aquellas instituciones que tienen el monopolio del uso legítimo de la fuerza física (Policía, Fuerzas Armadas) y las instituciones totales (cárceles, hospitales psiquiátricos). La violencia policial comprende la violencia institucional ejercida por los funcionarios policiales y militares, así como prácticas y normas organizacionales y culturales de la institución policial que reproducen el ejercicio abusivo del poder.

La violencia policial es una práctica recurrente de abuso del poder policial, que incluye violaciones a la ley o a las reglas policiales, el uso indebido de la autoridad policial para beneficio individual o el beneficio de los intereses propios de la institución policial. Además, la violencia policial implica prácticas de selectividad penal y uso indebido de la fuerza contra poblaciones marginalizadas y racializadas. El beneficio del ejercicio de estas prácticas puede ser material pero también puede ser simbólico, incluyendo la reivindicación, el reconocimiento y el elogio a la función e institución policial[3].

Este tipo de violencia incluye las detenciones arbitrarias, el uso indebido de la fuerza, el uso injustificado de armas de fuego, la selectividad penal y el control de identidad aplicada diferencialmente a ciertos grupos de personas, actuando de forma arbitraria según lo que se conoce como "porte de cara". Las prácticas de patrullaje y policiamiento focalizado

2 Pazos, M (2002).La violencia social e institucional, una forma de maltrato. Conferencia publicada en: http://www.fepal.org/images/congreso2002/pazos_m_.pdf

3 Corsianos, M (2020). *Institucionalized abuse of police power: how public policing condones and legitimizes police corruption in North America*. En: T e Routledge International Handbook of the Crimes of the Powerful. Routledge International Handbooks. USA.

reproducen y consolidan un ordenamiento social desigual, que discrimina según territorio, edad, clase social, identidad de género, orientación sexual y ascendencia étnico-racial[4].

> "Yo estaba afuera de un Supermercado esperando a alguien. Saludé a un joven que siempre andaba por ahí, que cuidaba autos. Él se quedó ahí cerca de la puerta y de repente llegaron 4 policías (con chaleco antibalas y algunos con casco) y le pegaron con el bastón policial, lo tiraron al piso y le siguieron pegando con el bastón y con patadas. Él gritaba basta, por favor, me quebraron la mano´, pero ellos no paraban. Él nunca se resistió. Le gritaron 'Negro de mierda, sabemos que robaste una moto'. Después, todo golpeado y gritando de dolor, lo esposaron y lo metieron a un patrullero".[5]
>
> "Íbamos al baile con mis amigas y nos empezaron a realizar acoso callejero (2 policías hombres) le dijimos que eso era inapropiado y de repente teníamos 3 móviles esposándonos y llevándonos al calabozo por toda la noche. Cuando se enteraron nuestros padres (5 hs después) les dijeron que fuimos detenidas por desacato".

Esta idea se alimenta de una narrativa que concibe a la sociedad como un lugar peligroso, peligrosidad que está a su vez relacionada específicamente con la criminalidad callejera (asaltos, robos, prostitución, venta de drogas, etc.) y se asume que es el resultado del comportamiento desviado de personas pobres, minorías visibles, jóvenes y varones. Esta asunción que asocia a la criminalidad directamente con la pobreza está fuertemente arraigada en los miembros de las clases alta y media, donde se asume que el delito es una responsabilidad netamente individual y es el resultado de malas decisiones, malos hábitos, desviaciones, vagancia, etc[6].

---

[4] Fassin, D (2016). *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Editorial siglo veintiuno. Buenos Aires.

[5] Este y los siguientes recuadros son fragmentos de testimonios recabados en el marco de una investigación sobre violencia institucional policial que está llevando a cabo Serpaj Uruguay.

[6] Corsianos, M (2020). *Institucionalized abuse of police power: how public policing condones and legitimizes police corruption in North America*. En: T e Routledge International Handbook of the Crimes of the Powerful. Routledge International Handbooks. USA.

> “Me detuvieron porque, según ellos, no podía fumar marihuana en la plaza, cuando les pregunté por qué (...), al no tener una respuesta la situación subió de tono, uno de los efectivos procedió a agarrarme por el cuello y ponerme contra un muro para revisarme”
>
> “Dos policías pararon a un joven muy claramente menor de edad, que aparentemente estaba pidiendo afuera de un comercio, le dieron vuelta y separaron las piernas con fuerza excesiva. Mientras el adolescente lloraba y decía que no había hecho nada, los policías lo insultaban, entre otras cosas recuerdo que le dijeron *pichi de mierda*”.

Esto se traduce, a su vez, en un policiamiento de la vida cotidiana en los barrios populares y en una interacción desmedida de la policía con las personas pobres; produciendo y reproduciendo los procesos de estigmatización y segregación social que se han profundizado en nuestro país en las últimas décadas. Mientras otros delitos como los delitos de cuello blanco, el crimen organizado, el lavado de dinero y los delitos de los poderosos quedan invisibilizados; no aparecen recurrentemente en la prensa nacional, en los discursos políticos o en los objetivos del gobierno referidos a la seguridad.

> “Dos patrulleros pararon y pusieron contra el patrullero a 3 adolescentes (...) Los revisaron, les pidieron documentos, los trataron con modos abusivos intentando provocar una reacción violenta de los jóvenes quienes mantuvieron la calma. Finalmente se llevaron en el patrullero a uno de los jóvenes de ascendencia afro.”

Estas representaciones hegemónicas de la criminalidad, que centran la preocupación social sobre la seguridad en el delito callejero y asocian a la criminalidad directamente con la pobreza alimentan la demanda de más policías. La policía es concebida como el “guardián” del orden ante una sociedad “amenazada” por la delincuencia y el caos, que protege a la “gente de bien” de los “delincuentes peligrosos y violentos”. En este marco, la violencia policial es aceptada, tolerada, justificada y hasta concebida como necesaria por la ciudadanía debido a la idea sólidamente construida de peligro con que se asocia a estos grupos sociales.

> "(...) Dos agentes de la policía detuvieron a una persona en situación de calle... (...) El tema es que uno de los policías para revisarlo, lo empujó y le pegó una patada."

En este sentido, la violencia policial y el abuso del poder por parte de las fuerzas del orden no son el simple resultado de conductas desviadas e individuales en las que incurren los policías al tener que enfrentarse con la criminalidad. Según la criminóloga y socióloga Marilyn Corsianos que estudia la trayectoria de la institución policial en EEUU: *estudiar la historia de los sistemas policiales es estudiar la historia de su desviación, corrupción y mala conducta*[7]. La violencia, el abuso de poder y la corrupción policial son prácticas institucionalizadas dentro del sistema policial y que, lejos de ser erradicadas o condenadas, son consolidadas ante el incremento de la legitimidad de la policía en la sociedad. La institución policial tiene un gran interés y despliega estrategias en pos de amplificar los problemas que atiende y glorificar las respuestas policiales, como mecanismo para retroalimentar dicha legitimidad y mantener activa la demanda de la necesidad policial.

El consenso punitivo en seguridad

Ahora bien, cabe preguntarse por qué las democracias liberales contemporáneas apoyan una policía autoritaria y que puede actuar por fuera de la ley sin ser condenable. En Uruguay desde la reapertura democrática hasta la fecha el gobierno de la seguridad ha seguido el camino del punitivismo. En este marco, encontramos a las razzias[8] de finales de los 80 y principios de los 90, implementadas durante el gobierno de Sanguinetti y continuadas durante el gobierno de Lacalle Herrera. Momento que puede verse como una expresión inicial del gobierno de la seguridad democratico-punitivo o como la continuación de la aplicación de métodos y dispositivos dictatoriales para la obtención del orden público. Las políticas neoliberales de los 90 fueron acompañadas por el aumento de penas, la tipificación de nuevos delitos —vinculados mayoritariamente a la protección de la propiedad privada— y el aumento de los riesgos y la vulnerabilidad social.

Sin embargo, el punitivismo no es exclusivo de la derecha. Luego de un tímido intento en los primeros años del primer gobierno progresista por implementar otro enfoque en materia de seguridad —donde tuvo lugar la mejora salarial de la función policial, la ley de humanización de las cárceles[9] y la reivindicación de la policía comunitaria—, rápidamente se retoma el camino punitivista en pos de dar respuestas inmediatas y lograr rédito político ante una demanda cada vez más instalada. La creación de policías especializadas y de la

[7] Idem.

[8] La política de razzias consistió en la detención masiva y persecución policial de jóvenes.

[9] Ley 17.897 sancionada en el año 2005.

Guardia Republicana, la creación del P.A.D.O, los megaoperativos de saturación territorial y los dispositivos de videovigilancia, son algunas de las herencias del gobierno del progresismo punitivo en materia de seguridad.[10]

> "El PADO hizo bajar a dos jóvenes de una moto apuntandoles con un arma en la cabeza. A los pocos minutos los dejaron ir porque no eran quienes buscaban... pero les apuntaron a la cabeza".

Tomando en cuenta las representaciones hegemónicas de la criminalidad anteriormente mencionadas, que criminalizan a la pobreza, resulta fácil predecir que ponerse "del lado de las víctimas" se traduce en ponerse del lado de la clase alta y media, que asume la representación de la "gente de bien". La "protección de las víctimas" puede leerse entonces como la protección de la minoría —que en términos del demos podría pensarse como la protección de la minoría ante la tiranía de la mayoría[11]— y que resulta, dadas las características de la minoría, en la protección de los intereses de los poderosos.

La lógica de "ellos contra nosotros" en materia del gobierno de la seguridad es la versión contemporánea de la *teoría de los dos demonios*, donde la cuestión de la seguridad se comprime en un enfrentamiento igualitario de *delincuentes vs. Estado*. Esto se observa claramente cuando, a partir de algunas de las situaciones más difundidas o viralizadas de violencia policial, desde la opinión pública, en las redes sociales e incluso desde las autoridades nacionales se justifica el accionar policial aludiendo a que los policías también están en riesgo o son agredidos. Esta posición desconoce, o pretende desconocer, la carga simbólica y material que implica ejercer violencia con la fuerza del aparato estatal. Esto es, precisamente, lo que distingue a la violencia institucional de otros tipos de violencia.

> "Fuimos con 2 amigas a hacer una denuncia a la Seccional Policial, nos sólo nos tomaron el pelo, sino que realizaron varios comentarios y chistes de carácter sexual sobre nosotras".

[10] Ver: Sorondo, Brusoni, Casarotti, Lemos, Samudio (2019). V*uelan Palos: respuestas y discursos punitivos al problema de la seguridad interna*, Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2019. SERPAJ. Pp. 204-212.

[11] Ver: Delacoste, Gabriel (2020). *Una mirada política a los derechos humanos en el segundo lacallismo.* Disponible en este Informe Anual.

Para entender la cuestión de la violencia policial en Uruguay, es necesario hacer el ejercicio de enmarcarla dentro de este consenso punitivo de las últimas décadas entre los distintos gobiernos en materia de seguridad. Lo paradójico es que este consenso punitivo, que alimenta a la violencia policial, no es efectivo siquiera para alcanzar los objetivos que declara tener. Hablemos de datos: el gobierno de la seguridad mediante el aumento de penas y la represión policial ha ido acompañado de un aumento sostenido en el total de los delitos, y especialmente en el último tiempo de los delitos violentos.

Sin embargo, si se lo piensa en el marco del capitalismo contemporáneo y sus democracias liberales, resulta que el populismo punitivo[12] sí constituye una forma efectiva de gobierno de la seguridad. Alimentando las pasiones punitivas[13], las propuestas de "mano dura" y "tolerancia cero a la delincuencia" como mecanismos para combatir un enemigo que pone en peligro a la sociedad y amenaza al propio Estado, encuentran anclaje en un punitivismo que es también es construido "desde abajo".

Las políticas de seguridad de las últimas décadas, enmarcadas en el populismo punitivo, se hacen eco en una cultura marcada por un creciente predominio del individualismo por sobre un sentido de comunidad y en una aparente despolitización del debate público, al poner el foco en la protección de los intereses individuales, que da lugar a expresiones que tienen un anclaje político autoritario y represivo como son las acciones de «justicia» por mano propia, el escrache, el hostigamiento, el degradamiento moral o el linchamiento.[14]

De esta forma el consenso punitivo se vuelve más amplio aún, es decir, no se trata únicamente de una política construida por las instituciones y les polítiques, el resto de la sociedad, a partir de lo que Esteban Rodríguez Alzuta llama *vecinocracia*[15], encarnada en su rol de vecine adopta también un lugar de vigilancia, repudio al enemigo, denuncia y demanda soluciones inmediatas y acríticas.

[12] Ver definición de *populismo punitivo* en: SERPAJ - Uruguay (2020) *Seguridad y violencia institucional policial. Aproximaciones conceptuales para un debate democrático* (p. 9) y Del Rosal (2009, p. 51) en Vernazza (2015, p. 12).

[13] Rodríguez Alzueta, E. (Mayo 2020) *Reflexiones sobre punitivismo, diferencias entre prevención comunitaria y vigilancia-vecinocracia*. En Seminario Virtual sobre Violencia Institucional, SERPAJ-Uruguay. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=M3FFhkw14bw&feature=youtu.be

[14] SERPAJ - Uruguay (2020) *Seguridad y violencia institucional policial. Aproximaciones conceptuales para un debate democrático* (p. 22).

[15] Rodríguez Alzueta, E. (2019), *Vecinocracia: olfato social y linchamientos*. Editorial Eme, La Plata.

> "Un policía tiró a un tipo al suelo y lo empezó a apretar contra el piso. Le forzaba los brazos y le apretaba la cabeza contra el piso. (...) El tipo en el piso gritaba..., bastante desgarrador el grito. Al rato, mientras pasaba esto llegó el dueño de un quiosco o algo cerca de ahí, y lo insultó al tipo. Parece que se había robado algo de comida. Mientras lo levantaban del piso y lo subían al patrullero, todo violentamente, pidió perdón a los gritos y dijo algo tipo "era comida nada más". Se lo llevaron en el patrullero".

La violencia policial entonces, también debe enmarcarse en el desarrollo y la aplicación de esta doble cara del punitivismo: el punitivismo desde arriba o estatal —dictado por los gobiernos y las instituciones— y el punitivismo desde abajo —anclado en la sociedad. La policía, en tanto institución y personas que la conforman, no está por fuera de la sociedad, sino que interpreta la realidad mediante el mismo mapa subjetivo que la comunidad a la que pertenece, *no hay olfato policial sin olfato social*[16].

El contexto uruguayo

Legislación policial

La legislación nacional en materia policial[17] está comprendida principalmente en la Ley Orgánica Policial —que define y caracteriza las funciones policiales— y la Ley de Procedimiento Policial —que define y regula los marcos de acción y el uso de la fuerza. Otros marcos normativos que también legislan la actuación policial son el Código Penal, la Ley de Faltas, el Código del Proceso Penal, la Ley de Urgente Consideración y la normativa internacional en materia policial a la que nuestro país adhiere.

Durante la era progresista se aprobó en 2008 La Ley de Procedimiento Policial (18.315), que se caracterizó por establecer garantías débiles y marcos ambiguos que aumentaron la posibilidad de la actuación discrecional de la función policial, aumentando las condiciones para el desarrollo de la violencia policial. Por su parte, las modificaciones a la Ley Orgánica Policial que se introdujeron en 2015 actualizaron y transparentaron la función policial, a la vez que establecieron criterios que refuerzan prácticas de control y vigilancia, como el patrullaje y la función policial extendida.

---

[16] Rodríguez Alzueta, E. (Mayo 2020) *Reflexiones sobre punitivismo, diferencias entre prevención comunitaria y vigilancia-vecinocracia.* En: Seminario Virtual sobre Violencia Institucional, SERPAJ-Uruguay. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=M3FFhkw14bw&feature=youtu.be

[17] Para profundizar sobre la función policial ver: Zubillaga Puchot, Daniel (2020). *El problema de la policía en la reforma del sistema de justicia penal.* Disponible en este Informe Anual.

La profesionalización en la represión policial del progresismo

A pesar de la derrota de las propuestas punitivas en los dos plebiscitos que tuvieron como asunto a la seguridad —la baja de la edad de imputabilidad y *Vivir sin miedo*—, como dijimos anteriormente, el progresismo en materia de seguridad se apegó a la implementación de una política de corte netamente punitiva y mucho de lo no aprobado en las instancias de democracia directa fue luego tramitado e incorporado a nivel legislativo. Si bien en el discurso el progresismo fue cuidadoso en dosificar sus mensajes de "mano dura" —mediante un discurso centrado en la convivencia—, la estrategia de seguridad se concentró en la represión del delito callejero y los delitos violentos mediante la intensificación, diversificación y profesionalización de la vigilancia y el control policial.

Las políticas especializadas han sido expandidas a ocupar otras funciones y gestionar otros conflictos. Además de la responsabilidad del patrullaje preventivo —que deriva en la detención y el hostigamiento cotidiano de les jóvenes de los barrios populares—, estas fuerzas han sido también utilizadas para la represión de la protesta social. Como ocurrió en el desalojo del CODICEN en 2015 y la represión en la marcha contra UPM de 2019.

Hecha la LUC, hecha la trampa

Asumido el nuevo gobierno el pasado 1° de marzo, la política de la derecha en materia de seguridad tiene como piedra angular las recientes modificaciones introducidas en la Ley de Urgente Consideración (LUC)[18]. En lo que refiere a la función policial, se refuerzan profundamente la autoridad y autonomía policial mediante una serie de artículos que amplían la capacidad de la policía de actuar legítimamente a la hora de aplicar la violencia física, el control de identidad y detenciones ante situaciones de sospecha, peligro de conflicto, e incluso agresiones verbales.

> "Estaba sentado con mi primo menor de edad, pararon dos patrulleros y nos intervinieron entre 6 policías hombres. Llegaron sin saludar, cuestionando que estábamos consumiendo y nos hizo vaciar nuestros morrales. Allí tenía marihuana que compré en una farmacia legalmente. Nos llamó mentirosos, drogados, nos dijo que le pasáramos nuestra dirección y número personal, nos gritó preguntando "si ya nos había pegado y no sabíamos contestar" (ya que estábamos nerviosos)".

[18] Ver documento de posicionamiento de SERPAJ, disponible en este Informe Anual.

La nueva ley introduce en el código penal nuevas figuras que refieren específicamente a la función policial, como son: la resistencia al arresto y el agravio a la autoridad policial. Además, se amplían las funciones policiales y restringen las garantías civiles en el marco de los procedimientos de detención policial. La LUC modifica también la Ley Orgánica Policial, permitiendo el porte de armas a funcionarios retirados.

Tras la asunción del presidente Luis Lacalle Pou, la actuación del nuevo ministro de seguridad Jorge Larrañaga no se hizo esperar. Cumpliendo al pie de la letra la receta de que más seguridad significa más policías, la semana siguiente la ciudad se vio repleta de policías —a pie, moto, caballo o chanchitas — patrullando las calles, avenidas, parques, plazas, ramblas de las principales ciudades del país.

Muchos de estos operativos tomaron relevancia pública evidenciando un uso desmedido de la fuerza policial, que fue respaldado por las autoridades oficiales del gobierno entrante. Uno de estos casos fue en la ciudad de San José cuando malabaristas fueron expulsados de una plaza pública siendo apuntados. Frente a esto, el Jefe de Policía de la Ciudad señaló que: "Si el policía tiene su arma es porque está capacitado y si es necesario puede utilizarla"[19]. Otro de los casos que se hizo público fue el de un funcionario municipal que fue detenido en el barrio La Teja por un control de identidad y terminó en una golpiza. A pesar de la constatación de lesiones y la declaración de la víctima, el caso fue archivado por el juez de la causa y no hubo sanciones sobre los funcionarios policiales tras considerar que no había pruebas suficientes para determinar que la actuación no se dio en el marco de la Ley de Procedimiento Policial. En este caso, el ministro Larrañaga fue quien salió en defensa de los policías haciendo uso de un video y cuestionando lo sucedido.

En los diez primeros días de iniciado el nuevo gobierno, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió 22 denuncias de abuso policial, número que superó al total de denuncias recibidas en todo 2019. El ministro Larrañaga respaldó públicamente la actuación de todos estos procedimientos policiales, explicando que lo ocurrido se debió a que los policías fueron atacados por las personas, lo que derivó en detenciones, forcejeos y disparos de bala de goma[20].

> "Estábamos en la plaza, como todos los domingos, con los niños y la familia. Pero ese día vinieron muchos policías y reprimieron a todos, incluso tiraron balas de goma".

[19] https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/el-jefe-de-policia-de-san-jose-defiende-a-los-efectivos-que-expulsaron-a-malabaristas-de-una-plaza-con-un-arma-larga/
[20] https://www.lr21.com.uy/politica/1437229-plaza-seregni-larranaga-policia-represion-ministerio-del-interior

Por otra parte, la declaración de emergencia sanitaria por el COVID-19 —a poco más de 10 días de asumido el nuevo gobierno— brindó un escenario propicio para el despliegue de un amplio espectáculo de patrullaje, acompañado también de una vigilancia vecinal activa, mientras que las recomendaciones brindadas por el Poder Ejecutivo no eran claras. A medida que se fueron retomando algunas actividades el control ejercido por el Ministerio del Interior y sus agencias policiales se volvió cada vez más contradictorio y discrecional, uno de los ejemplos más claros fue lo sucedido a finales de octubre y principios de noviembre[21]. Mientras que el transporte público, los shopping, las ramblas y otros espacios públicos se encuentran llenos, se desplegaron varios violentos operativos en espacios públicos al aire libre durante ese fin de semana en diferentes puntos del país, varios de estos derivaron en situaciones de violencia y abuso policial.

Varias organizaciones y colectivos sociales realizaron declaraciones, manifestaciones y denuncias sobre estos hechos, que tuvieron como característica común la represión de eventos populares y culturales que se desarrollaron en espacios públicos de varias localidades del país. El ministro Larrañaga, en referencia al operativo realizado en los tambores del domingo 1.° de noviembre en la Plaza Liber Seregni, declaró que no hubo abuso ni represión policial violenta, ya que no hubo personas heridas ni lesionadas[22]. Estas declaraciones dejan en evidencia la incomprensión del ministro sobre qué es la violencia y el abuso policial, confundiendo este concepto con el ejercicio de la violencia física. Como vimos anteriormente, esa definición es errónea ya que los policías pueden ejercer violencia física sin estar incurriendo en un abuso policial, a la vez que pueden ejercer otras formas de abuso de poder, sin que tenga que haber un uso abusivo de la fuerza física.

La pandemia del COVID-19 ha sido la excusa por excelencia elegida por el gobierno para justificar el abuso policial y para plantear la discusión en términos de polarización política (y partidaria), colocándose del lado de los defensores de la libertad, en oposición a quienes denuncian públicamente estas prácticas, como se observa en las recientes declaraciones de Larrañaga: "seguirán fogoneando ese relato porque parece ser su apuesta política, y seguirán quedando en falso. Nosotros seguiremos priorizando la libertad, esa que no querían quienes promovían la cuarentena obligatoria, seguiremos pidiendo a los uruguayos que piensen en todos y nos cuidemos entre todos"[23].

Consideraciones finales

La política punitiva aplicada y sostenida por los distintos gobiernos desde el retorno de la democracia nunca logró resolver los conflictos sociales; muy por el contrario la can-

[21] Comunicado a la opinión pública "Ninguna excusa para la represión policial", disponible en este Informe Anual.

[22] https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Larranaga--Seguiran-buscando-y-seguiran-sin-encontrar-un-gobierno-que-promueva-abusos--uc769476

[23] Ídem.

tidad de personas privadas de libertad siempre ha ido en aumento al igual que la cantidad total de delitos.

A pesar de que la seguridad se ha instalado como uno de los principales problemas públicos, la vulneración de derechos que implica la violencia institucional policial no es concebida como parte de esta problemática. Esta invisibilización genera el escenario ideal para que las políticas de Estado de prevención, condena y limitación de la violencia institucional sean muy reducidas o deficitarias. Es imprescindible que el Estado reconozca los atropellos y violaciones a los derechos humanos que sus propias agencias pueden ejercer sobre la ciudadanía. Es urgente la necesidad de diseñar e implementar diversas leyes y políticas públicas que permitan abordar la complejidad de este fenómeno con el fin último de limitarlo y erradicarlo.

Cada vez más el discurso hegemónico conservador desconoce la violencia policial como tal y tiende a instalar que este problema es el resultado del enfrentamiento social y el odio de determinados sectores contra la policía. Esta estrategia no hace más que incentivar una visión distorsionada y mal intencionada, que poco contribuye a la generación de soluciones reales para afrontar la prevención del delito. Además profundiza una visión polarizada de la sociedad donde de un lado se encuentra la policía y la "gente de bien", y del otro los "delincuentes" y los "revoltosos"; colocándose el gobierno en el primero y dejando del otro a quienes sufren y denuncian la violencia institucional policial.

2 de noviembre de 2020

Ninguna excusa para la represión policial

Durante este fin de semana, la policía desarrolló varios operativos represivos absolutamente desmedidos y de gravedad:

- El sábado de noche un operativo con más de 5 patrulleros y 20 policías armados con escopetas desalojaron el Bar Tundra en Montevideo
- El domingo a la noche en la Plaza Seregni en un fuerte operativo policial con motos, escudos, balas de goma y palazos. Hubo varias personas golpeadas y 12 detenidas (que fueron liberadas en la mañana del lunes).
- El domingo a la noche en el Casino del Parque Rodó, luego de que terminara una cuerda de tambores, un grupo de choque de la Republicana con escudos y escopetas avanzó por Salterain.
- El domingo a la tarde en El Cuadrado de la Rambla, Plaza de los Bomberos y Plaza Varela fueron desalojados con policías.
- Hubo situaciones similares el domingo en San Carlos y Punta del Diablo, y una fuerte represión en Juan Lacaze el sábado.

El Ministerio del Interior está desplegando violentos operativos policiales para desarmar reuniones y demás actividades al aire libre, sin mediar palabra, desplegando y usando la fuerza desmedidamente.

Desde los colectivos abajo firmantes queremos expresar nuestro mayor repudio a estas acciones y los despliegues represivos.

Ni las amenazas, ni los palos, ni las balas de goma, ni las detenciones, son una medida sanitaria.

Nos declaramos en alerta y no vamos a pasar por alto ninguna acción violenta de las fuerzas de seguridad porque NO HAY EXCUSAS para la represión.

#NoALaRepresiónUruguay
#NoHayExcusas
#EstamosEnAlerta

Afroflorenciendo Articulación No A La Reforma Bolso Antifacista Salto Bloque Antirracista Bloque Trans y Discidente
Casa Bertolt Brecht Carbonero Antifacista Colectivo Acción Callejera y Autónoma
Colectivo Catalejo Colectivo Chimp Pum Fuera Colectivo ElePe Colectivo El Taller Colectivo Homenaje Popular Idea-Benedetti Colectivo + igualdad Colectivo Mamarracho
Colectivo PEDAL Colectivo Violeta Feminista Comisión de Mujeres Rosita Iglesias Cooperativa El Hormiguero- Finisterre Coordinadora Nacional de Asentamientos Coordinadora Popular y Solidaria – Ollas por la vida digna
Cotidiano Mujer CRYSOL ¿Dónde están nuestras gurisas? El Abrojo
El Paso El Tejano Entre FEUU FUECYS Gozarte
Grupo por la humanización del parto y nacimiento Uruguay
Intersocial

Intersocial Feminista Intersocial y Plenario Departamental de Tacuarembó
Jóvenes por la Memoria
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos MediaRed Mestizas Resonantes Mecado Popular de Subsistencia Mizangas Mujeres Afrodescendientes Movimiento de Murgas Jóvenes Murga Metele que son pasteles NITEP No binaries Uruguay
ONAJPU Ovejas Negras Ovejas Flores Diversidad Paro Internacional de Mujeres, Lesbianas, Trans y No Binaries Pit-Cnt Plenaria Memoria y Justicia Plenario de Salto del Pit-Cnt
Reactiva Contenidos
Rebelarte Rebeldía Organizada
Red de Ollas al Sur Redes de Amigos de la Tierra Resonancia Feminista de Paysandú
Sancocho Colectivo Editorial Serpaj-Uruguay Social al Sur
Sociedad Uruguaya de Actores
SolidaridadUY SUA Vestimenta



Foto: SERPAJ

Los *culpables* de siempre: adolescentes en la mira de la inseguridad

Andrea Sorondo | Tamara Samudio[1]

Introducción

Llama la atención pero no tanto. Las constantes modificaciones que el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) ha sufrido en materia de justicia penal juvenil desde su aprobación en el año 2004, siempre se han dirigido a eliminar o limitar las garantías y derechos consagrados en dicha normativa[2]. A las primeras y regresivas modificaciones iniciadas en el año 2011 siguieron las efectivizadas en 2013 y 2017[3], llegando el 9 de julio pasado a la

[1] Integrantes del Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ - Uruguay).

[2] Especialmente los referidos al sistema penal juvenil, establecido en el artículo 76 en adelante.

[3] Ley 18.777, Ley 18.778, Ley 19.055, Ley 19.551.

aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC)[4] que consagra una matriz punitiva respecto a la justicia penal juvenil.

El CNA tiene sus pilares fundamentales en la Convención de los Derechos del Niño (CDN) aprobada y ratificada por nuestro país en el año 1990, y las modificaciones normativas realizadas en estos 10 años contravienen los principios fundamentales establecidos para el tratamiento de los y las adolescentes en conflicto con la ley penal: excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad[5].

La estrecha relación entre adolescencia e (in)seguridad está sostenida y promovida por partidos políticos, medios de comunicación y ciudadanía. El rumbo que los cambios normativos delinean responden a un discurso promovido y consolidado por estos primeros actores, con fuerte arraigo en la ciudadanía, que criminaliza la juventud y la pobreza, instalando la idea de peligrosidad en las adolescencias, haciéndolas responsables de los conflictos con la ley penal.

Iniciativas como la llevada a cabo en el año 2014 con el plebiscito de la baja de la edad de imputabilidad penal condensan este discurso, y enfocan la atención y reacción ciudadana hacia la población más vulnerable y menos responsable del total de los delitos cometidos. A 2019 y según datos publicados por el Poder Judicial, la cantidad de asuntos iniciados en el sistema penal adolescente fue de 884 (3,9% menos que los asuntos de 2018), lo que representa el 4,5% de los asuntos penales totales iniciados[6].

La derrota de la campaña a favor de la baja de la imputabilidad penal adolescente quedó olvidada para un sistema político que obstinadamente continúo la línea de reformas punitivas, socavando las ya débiles garantías que los y las adolescentes tenían para estas situaciones. Garantías y derechos que deben ser particulares, específicos y ampliados en el caso de niños, niñas y adolescentes, tal como expresa la legislación nacional y la internacional en la materia.

Los cambios promovidos en la nueva normativa aprobada (LUC), además de las definiciones que la nueva y actual gestión proponen, terminan de consolidar este viraje punitivo y represivo. Las consecuencias de dichas acciones marcan tendencias claras, pero dejan también incertidumbres respecto del alcance que las medidas tendrán. Todo se reduce a respuestas inmediatas que consolidan el castigo, y ninguna de las modificaciones presentadas profundiza acerca del contenido de la medida socioeducativa, que es en definitiva lo que la legislación establece como penal para los adolescentes en conflicto con la ley.

[4] En el Informe Anual se anexó el posicionamiento del Servicio Paz y Justicia sobre el capítulo de seguridad pública que contiene la Ley de Urgente Consideración.

[5] Artículos 37 y 40 de la CDN.

[6] Datos disponibles en Anuario Estadístico 2019 del Poder Judicial. Disponible en https://www.poderjudicial.gub.uy/anuario-estadistico.html

La justicia juvenil como problema y única respuesta

Al momento de la discusión parlamentaria de la LUC durante los meses de abril a julio, nuestro país contaba con un número récord en la baja de la cantidad de adolescentes privados de libertad[7]. Esta caída no cuenta con explicaciones certeras, existiendo algunas conjeturas en relación a sus causas, que no han sido probadas[8].

En este contexto de ausencia de un profundo análisis sobre la aplicación y los efectos de la normativa vigente en la infracción penal adolescente, parece carecer de sentido proponer de forma urgente modificaciones a la misma. Por ello, la justificación que el Ministro del Interior daba públicamente y en las comparecencias ante el Parlamento refieren a la peligrosidad del del adolescente en conflicto con la ley penal, partiendo de una conceptualización criminalizante y punible. Más concretamente, planteaba que al hablar de adolescentes en conflicto con la ley "*No estamos hablando de niños desprotegidos. No; en algunos casos estamos hablando de verdaderos criminales que tienen la concepción de psicopatía criminal absolutamente identificada e inalterable*"[9].

De esta forma, se centra la problemática en la responsabilidad individual de cada adolescente, sin tomar en consideración la complejidad y multicausalidad en la que la penalidad juvenil se circunscribe, y la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto, reduciendo el fenómeno al "menor que delinque".

En las últimas décadas se han esforzado por instalar en el centro de los problemas criminales a los adolescentes, aspecto en común con el actual gobierno, que profundiza esta concepción desde un discurso alarmista y despectivo hacia los jóvenes que cometen alguna infracción penal. Existe en los discursos una total ausencia en el análisis que los datos de la realidad del sistema penal uruguayo muestran, donde la participación de los adolescentes es ínfima en relación al total de delitos, y más aún los delitos de violencia interpersonal[10].

---

[7] Según información de INISA, en julio se encontraban 266 adolescentes privados de libertad. Disponible en versión taquigráfica de la presentación de INISA en la Comisión Especial de Presupuesto de la Cámara de Representantes, el día 1 de octubre de 2020. Versión taquigráfica disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas

[8] Se han planteado argumentos vinculados a las políticas sociales desarrolladas en los últimos años (dados por la ex presidenta de INISA Gabriela Fulco - ver en https://www.elobservador.com.uy/nota/colibries-dealas-rotas-que-paso-a-tres-anos-del-plebiscito-para-bajar-edad-de-imputabilidad-2018114500-).

[9] Ministro del Interior, Jorge Larrañaga, en la comparecencia del Ministerio del Interior a la Comisión Especial de la Ley de Urgente Consideración de la Cámara de Representantes. 9 de junio de 2020. Versión taquigráfica disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms_Codigo=1187&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=

[10] Dentro de las infracciones penales adolescentes, aquellas relativas a la persona representaban a 2018 el 12% del total. Dato relevado por el Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Comité de Derechos del Niño de Uruguay. Informe disponible en https://www.cdnuruguay.org.uy/justicia-penal-juvenil/adolescentes-en-conflicto-con-la-ley-penal/

El foco del actual gobierno se orienta claramente hacia la eliminación de mecanismos de desjudicialización establecidos en el reciente Código del Proceso Penal (CPP), sin previo análisis o evaluación del funcionamiento de los existentes. En este sentido, las regresivas modificaciones tendientes hacia el proceso penal y prisionización de los conflictos de los adolescentes habían encontrado en el nuevo CPP un aliciente a través de la Suspensión Condicional del Proceso, que ofrecía una modalidad alternativa a la judicialización de los procesos infraccionales considerados graves en el CNA. La aplicación de esta medida se realizó para el 46% de las imputaciones sólo entre los meses de enero de 2019 y abril de 2020, según información de la Fiscalía General de la Nación[11]. Actualmente, mediante la derogación de dicha medida, se introdujo el proceso abreviado para adolescentes[12].

A este aspecto debe sumarse la desigualdad en el acceso a la justicia juvenil dada por la disponibilidad de servicios del Poder Judicial especializados en derechos de los adolescentes. En este sentido, la creación de juzgados especializados instala capacidad y recursos para garantizar el cumplimiento con las normas particulares que se aplican a los y las adolescentes, en el marco del CNA vigente. La existencia de operadores judiciales con conocimiento específico apela a una aplicación efectiva de aquellos derechos, garantías y procedimientos establecidos durante el proceso acusatorio y la sentencia final.

Creados a instancias del CNA, Uruguay ha contado con juzgados especializados en adolescentes únicamente en Montevideo, estando en el resto del país a cargo de los Juzgados Letrados, donde "*la especificidad de la materia y la especialización de los operadores, encuentran fronteras borrosas y las garantías mínimas se diluyen*".[13]

Esta falta de formación y conocimiento exhaustivo sobre la justicia juvenil ha consolidado un sistema desproporcionado y desigual, donde adolescentes de Montevideo cuentan con procesos más ajustados a sus derechos y garantías, frente a los residentes en el resto del país.

Sin embargo, en el mes de julio la Suprema Corte de Justicia tomó la decisión de reducir a dos de los cuatro juzgados especializados en adolescentes. Dicha medida se desprende del recorte de presupuesto establecido por el Poder Ejecutivo, y se justifica en la caída de los delitos cometidos por los adolescentes. Si la falta de formación y conocimiento exhaustivo sobre el sistema de justicia juvenil ya eran visualizadas como preocupantes, la reducción de espacios y capacidades de respuesta reflejan señales aún más alarmantes. Este aspecto coopera en el proceso de pérdida de especificidad de la justicia juvenil.

---

[11] Comparecencia del Fiscal General de la Nación, Dr Jorge Díaz, ante la Comisión Especial de la Ley de Urgente Consideración en la Cámara de Senadores. 4 de mayo de 2020. Versión taquigráfica disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas?Cpo_Codigo=All&Lgl_Nro=49&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2020&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2025&Cms_Codigo=1172&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&Cuerpo=

[12] Sobre Proceso Abreviado en adolescentes ver artículo xxx disponible en este Informe Anual.

[13] Deus, A., Lamas, B., Palummo, J.(2006): El proceso penal juvenil en Uruguay, a partir del Código de la Niñez y la adolescencia. Justicia y derechos del niño, nº 8, Unicef. Página 73.

Situación ejecución de la medida privativa de libertad

La justicia juvenil no ha estado ajena a la emergencia sanitaria declarada en marzo del presente año por Covid-19. La paralización de las actividades judiciales generó demoras en las sentencias, determinando la permanencia de adolescentes con medidas cautelares privativas de libertad ya vencidas. Asimismo generó grandes modificaciones en el cotidiano de la privación de libertad. Restricciones en materia de visitas[14], salidas transitorias, y actividades educativas y exteriores reforzó las prácticas de encierro hacia los adolescentes, estando en algunos centros más de 22 horas al día dentro de las celdas, sin ningún tipo de actividad.

En este sentido, cabe señalar que la ausencia de actividades educativas formales y no formales incumple con la normativa vigente en relación a la ejecución de la pena, ya que la medida socioeducativa que aplica según CNA para los y las adolescentes en conflicto con la ley penal (Ar. 76, CNA 2004).

La reducción de las visitas y limitaciones en las salidas profundizó las angustias de los y las adolescentes, sumado al encierro de 24 horas y la incertidumbre y fragilidad de transitar una pandemia en una institución total. La vida cotidiana del adolescente se traduce a mayor tiempo de encierro, limitaciones de contacto con familiares y con la vida exterior.

Como si fuera poco, los recortes presupuestarios exigidos por el gobierno afectaron directamente la privación de libertad adolescente. El 11 de marzo la presidencia de la república emite un decreto (90/2020) en el cual establece la reducción del gasto público de un 15%. En este sentido, más allá de la emergencia sanitaria que transita nuestro país, se le exhorta al INISA la reducción de su presupuesto. Esta reducción ya tiene consecuencias en la gestión de la privación de libertad adolescente, repercutiendo en sus vidas cotidianas. En las visitas de monitoreo realizadas por SERPAJ en el marco del proyecto de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT)[15] a los centros de privación de libertad se constatan cambios en la alimentación de los adolescentes[16], además de las persistentes carencias en términos de infraestructura, que no contará con recursos para mejorar las ya denunciadas condiciones inhumanas de reclusión[17].

[14] Se limitaron las visitas a una sola persona mayor, una vez por semana. Actualmente tienen permitido dos personas adultas por visita una vez por semana.

[15] El proyecto *"Protección de niñas y niños contra la tortura. Cooperación y fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil local para proteger a población en situación de vulnerabilidad"* de la OMCT cumple con el objetivo de monitorear, prevenir y proteger a los adolescentes privados de libertad de situaciones de tortura, malos tratos, o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Se desarrolla en 12 países a nivel mundial, contando en Uruguay con Serpaj como su asociado local para llevarlo adelante.

[16] En todos los centros se constató la reducción en la cantidad de frutas y verduras entregadas, además de la carne vacuna, que fue suplantada por carne de cerdo.

[17] En particular, se destaca la situación del actual Centro de Ingresos (CIAM), denunciada por INISA y constatada por Serpaj-OMCT, donde la inundación de espacios comunes y celdas donde los adolescentes se encuentran alojados, constituye una situación de riesgo de vida para los adolescentes.

Asimismo, se denuncia la falta de funcionarios en los centros que permitan una gestión de la privación de libertad acorde, aspecto que limita el cumplimiento con las actividades educativas y recreativas. Es de esperar que, dado el presupuesto asignado para los próximos años para INISA, la situación de la privación de libertad adolescente se recrudezca.

Todo puede estar mucho peor

Uno de los grandes contenidos de la LUC es la "seguridad pública", a la que le asigna un capítulo entero, el cual abarca 126 artículos, y dedica una importante sección para el sistema penal juvenil. Estas iniciativas representan una regresión legislativa y limitaciones de las garantías fundamentales para adolescentes en conflicto con la ley penal.

El capítulo definido en una primera instancia como "Normas sobre menores" propone un aumento de las penas mínimas (de dos años) y máximas hasta 10 años[18], la derogación de la suspensión condicional del proceso, la introducción del proceso abreviado para adolescentes, limitación al uso de la semilibertad, mantenimiento de los antecedentes penales, etc. Este tipo de modificaciones normativas se insertan en una lógica punitiva, que actúa y responde al delito con medidas de mayores castigos, mediante mayor tiempo de pena y la limitación de medidas extrajudiciales.

La apuesta del gobierno se centra en consolidar aspectos relativos a la pena y el castigo, sin considerar los aspectos socioeducativos que las medidas deben aplicar para adolescentes. No se planifica en el presupuesto priorizar mejoras en la propuesta socioeducativa, la construcción y consolidación de lazos comunitarios, ni en las condiciones de habitabilidad de los centros.

La situación actual del sistema penal juvenil es sumamente preocupante ya que a raíz de las actuales modificaciones marca una clara pérdida de especificidad en la materia y desoye las recomendaciones del sistema internacional de derechos humanos. Algunas de las medidas introducidas por la Ley 19.889 extrapola medidas de adultos para adolescentes, como es la incorporación del proceso abreviado[19]. Esto afirma una visión adultocéntrica dejando de lado la consideración del sujeto como adolescente, que debe tener derechos específicos por encontrarse en esta etapa de crecimiento y desarrollo. El Estado debe asegurar dicha especificidad y protección para de esta forma garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

[18] Por más información sobre las reformas propuestas ir a Posicionamiento de Serpaj sobre LUC, disponible en este Informe Anual.

[19] En este sentido, cabe mencionar que la inclusión inicial en el borrador de la ley trasladaba de forma directa todo el mecanismo desde el sistema adulto al sistema adolescente, decretando que *"El proceso abreviado previsto en los artículos 272 y 273 del Código del Proceso Penal también será aplicable a los adolescentes cuando cometan infracciones a la ley penal"*. Ante el reclamo de una redacción y adecuación específica del mecanismo hacia adolescentes, se especificaron algunos aspectos del proceso para la justicia juvenil (actual artículo 28 de la ley 19.889).

Montevideo, 2 de junio de 2020

A los y las representantes del Poder Ejecutivo y Parlamento

A la ciudadanía en general

Las organizaciones sociales, colectivos y expertos abajo firmantes queremos manifestar nuestra profunda preocupación por el contenido del Capítulo V de Seguridad Pública de la Ley de Urgente Consideración, referente a Justicia Penal Juvenil.

Rechazamos la propuesta en general, y cada artículo en particular. El capítulo sobre sistema penal juvenil pretende profundizar sustantivamente el proceso de regresión legislativa y endurecimiento de penas en niños, niñas y adolescentes, y contravenir todos los tratados y convenciones internacionales a los que nuestro país ha suscrito[1].

Las modificaciones propuestas al actual marco jurídico establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, 2004)[2] adecuado a la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) incumplen con los criterios de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad establecidos en ésta última (artículos 37 y 40). Nuestro país ya fue señalado por el sistema internacional varias veces por continuar aplicando penas de encarcelamiento, sin promover medidas extrajudiciales o medidas alternativas a la privación de libertad[3].

En este sentido, los cambios contenidos en los artículos 76 y 77, que aumenta penas privativas de libertad mínimas a 2 años y máximas a 10 años atentan contra principios fundamentales de la CDN y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Además, la limitación del régimen de semilibertad (artículo 75) y derogación de la suspensión condicional del proceso (art. 33) profundizan respuestas de castigo mediante el encierro, sin tomar en cuenta los daños que la cárcel produce, que son irreparables.

Denunciamos la ausencia de fundamentos reales que avalen la aplicación de medidas que endurecen la respuesta penal para los y las adolescentes.

La propuesta no se condice con el contexto actual de participación de adolescentes en la infracción penal[4]. Son iniciativas con contenido sumamente punitivo y sin respuestas alternativas, que tampoco pone en discusión el contenido de las medidas socioeducativas privativas de libertad.

[1] En particular, Uruguay integra como Estado parte el Convención de Derechos del Niño (CDN, 1989) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1988).

[2] Reformada posteriormente en leyes 19.055, 18.777, 18.778 y 19.551.

[3] CRC en 2015 - artículos 69 a 72- y CAT en 2014 – párrafo 1.

[4] El porcentaje de procesos penales con participación de adolescentes fue de 4,46% del total de procesos iniciados, según datos de Poder Judicial a 2018. Fuente: Anuario Estadístico del Poder Judicial. En http://www.poderjudicial.gub.uy/anuario-estadistico.html

Advertimos, por último, que de aprobarse la normativa planteada se presentaría próximamente una situación de saturación del sistema de privación de libertad adolescente, al no contar en la actualidad con condiciones dignas de reclusión, que se verían agravadas por el sostenido aumento de la privación de libertad.

Solicitamos a las y los representantes de ambas Cámaras que los argumentos esgrimidos en documentos aportados por diversas organizaciones de la sociedad civil y la academia sean tenidos en cuenta, entendiendo los mismos como un aporte a la problematización por parte de colectivos y expertos que cuentan con experiencia y especificidad en la materia.

ANONG

Asociación Civil El Paso Casa Bertolt Brecht

Comité de Derechos del Niño de Uruguay (CDNU)

DNI Uruguay

El Abrojo

IPRU

Luna Nueva

Servicio Paz y Justicia – Uruguay

Luis Eduardo Morás

Rafael Paternain

Grupo I+D, Universidad de la República (UDELAR), Comisión Sectorial de Investigación Cientifica (CSIC). Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente. (Luis Eduardo Morás, Sandra Leopold Costábile, Carolina González Laurino, Martín Fernández Chiossoni, Daniel Díaz Venegas, Laura López Gallego, Cecilia Montes Maldonado, Inés Dosil, Daniel Fessler y Raquel Galeotti)

El proceso abreviado para adolescentes en conf icto con la ley

Adriana Vaselli[1]

Las langostas cuando cambian su caparazón, pierden primero el viejo y quedan sin defensa, por un tiempo hasta fabricar uno nuevo. Durante este tiempo están en peligro. Para los adolescentes viene a ser la misma cosa.
Francoise Dolto[2]

La adolescencia es una de las fases más complejas de la vida, una etapa de gran vulnerabilidad donde dejamos de ser niños para convertirnos en adultos. Como plantea Francoise Dolto es como un "segundo nacimiento", se convive día a día con cambios a nivel físico, cognitivo y emocional.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define que "un adolescente no es plenamente capaz de comprender conceptos complejos, ni de entender la relación entre una conducta y sus consecuencias, lo que conlleva a la asunción de conductas de alto riesgo.[3]

Los científicos creen que la época que media entre los 10 y los 20 años puede ser clave para ejercitar el cerebro y que los adolescentes aprenden a poner en orden sus pensamientos, medir sus impulsos y pensar de forma abstracta.[4]

La privación de libertad en esta etapa de la vida daña, deja una marca en esa identidad que se está formando. El encierro tiene un fuerte impacto negativo, difícil de revertir ya que trastoca el proceso vital de desarrollo. *"el 51 % de los adolescentes privados de libertad permanece dentro de la celda más de 18 horas diarias, y el 84 % más de 12 horas*.[5] "el 68 % de los adolescentes cree que cuando se está preso no se puede confiar en nadie, el 55 % entiende que **estar preso saca lo peor de uno mismo**".[6]

Con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (N° 19.889) se instalan cambios a nivel de justicia penal juvenil que implican un gran retroceso, ya que privilegia la privación de libertad, entrando en contradicción con lo que se plantea en la jurisprudencia

---

1 Integrante de Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ – Uruguay).
2 Dolto Francoise, Dolto Toliche Catherine " Palabras para adolescentes o el complejo de la langosta, pg 2, Editorial Atlántida, Buenos Aires 1995.
3 https://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/es/
4 UNICEF. Adolescencia una etapa fundamental, pg 8 a 10, febrero 2002.
5 Instituto Académico de Educacion Social, Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano. Coordinadores RUIZ Mabela SILVA Diego." Te pesa la cana. Afectaciones subjetivas del encierro en la adolescencia.", pg 134, Isadora ediciones, 2019.
6 Ibídem, pg 138.

a nivel nacional e internacional: el Código de la niñez y la Adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño y las Reglas Mínimas de la ONU para la protección de los adolescentes privados de libertad.

En el capítulo V de esta ley "Normas sobre menores privados de libertad" se limita el régimen de semilibertad (art. 75), se aumentan las penas llevando la mínima a dos años y la máxima a diez (art 76 y 77) y se conservan antecedentes para los casos de delitos graves (art 78).

La eliminación de la suspensión condicional del proceso y la posibilidad de acuerdos reparatorios también significan un retroceso ya que elimina la posibilidad de una justicia restaurativa. Para los adolescentes es sumamente perjudicial ya que en los casos de delitos leves a través de un acuerdo se podía evitar la privación de libertad.

Otra modificación en cuanto a penalidad juvenil de la Ley de Urgente Consideración es el artículo 28 que establece que el proceso abreviado será aplicable a los adolescentes cuando cometan infracciones a la ley penal, con excepción de las infracciones gravísimas.

Proceso abreviado

El proceso abreviado se incorpora como un mecanismo para la solución del conflicto penal distinto al proceso ordinario o juicio oral. Es un proceso que economiza recursos, resuelve en menor tiempo, evita el trámite recursivo, simplifica y es una negociación. Negociación que no puede ser por debajo del mínimo de la pena establecida para el delito. De alguna manera hay una renuncia a principios fundamentales del sistema penal.

Hay un acercamiento al sistema inquisitivo, si bien no es una confesión a través de la tortura, si hay una coacción hacia el imputado, se amenaza con una sanción más elevada a través de un proceso ordinario.

"El carácter inquisitivo del "juicio abreviado" pone de manifiesto la intención de condenar sobre la base de la confesión extraída coactivamente".[7]

"La "conformidad" con la pena por parte del acusado tras el acuerdo con quien detente la pretensión estatal remite a las prácticas persuasorias permitidas por el secreto en las relaciones desiguales propias de la inquisición".[8]

También cabe señalar que no estamos frente a una negociación entre pares, por un lado está el imputado y por el otro el Estado, con todo lo que implica simbólicamente, a lo que se suma que no se puede negociar más allá de un límite (pena mínima) y seguramente la consecuencia será la privación de libertad.

[7] BOVINO, Alberto. Procedimiento abreviado y juicio por jurados. In: MAIER, Julio B. J.; BOVINO, Alberto (Comps.) El procedimiento abreviado. Buenos Aires: Del Puerto, 2001, p. 74.
[8] FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Madrid: Trotta, 1995 (trad. del original de 1989 Perfecto Andrés Ibáñez y otros), p. 748.

Proceso abreviado para adolescentes

A todo lo expresado anteriormente sobre el proceso abreviado para adultos en el caso de los adolescentes se debe considerar la incompatibilidad con el principio de especialidad del derecho penal juvenil, basado en la protección especial, dadas las especificidades de esta etapa de la vida.

Se está disminuyendo la protección a los adolescentes dado que no se está dando un trato judicial diferenciado, sino que se está utilizando el mismo mecanismo penal de las personas adultas.

La privación de la libertad debe ser la última medida como lo señala La Convención sobre los derechos del niño establece en su artículo 37 .b) *Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.*

¿Puede inculparse un adolescente? ¿Tiene la capacidad para asumir su propia responsabilidad penal? ¿Está en condiciones de negociar la pena que se le aplicará?

¿Se está reconociendo la etapa de la vida que conforma la adolescencia? ¿Puede declarar contra sí mismo?

El Código de la Niñez y la Adolescencia en el artículo 74 sobre el principio de inocencia establece que el niño/a adolescente ***"No será obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable".***

Por otra parte el adolescente legalmente tiene capacidades disminuidas (derechos ciudadanos, laborales, sexuales y en materia de salud), a modo de ejemplo: no tiene derecho al voto y para tener un contrato de trabajo necesitan la autorización de sus padres. Sin embargo de acuerdo con el proceso abreviado se encuentra en condiciones de consentir su responsabilidad ante un posible delito, es un tanto contradictorio.

En el proceso abreviado hay una renuncia a las garantías, se está negando la posibilidad de obtener una absolución en el juicio oral por falta de pruebas suficientes para acreditar el delito imputado.

Estamos frente a una justicia negociada, el ofrecimiento de una atenuación en las penas es una forma de coaccionar al adolescente para que acepte el delito imputado. El adolescente esta frente a un trámite administrativo, simplemente acuerda su responsabilidad penal, pero no cuenta con un espacio para reconocer y conectarse con la legalidad, desaparece el fin educativo que podría tener un debate oral, llevando a que sea incompatible con los principios rectores de la justicia juvenil.

Los adolescentes que han pasado por el proceso abreviado, recientemente instaurado, en la mayoría de casos no saben que significa, que se les está hablando y terminan asumiendo el delito.

A pocos meses de la implementación de la Ley de Urgente Consideración se ha incrementado el número de adolescentes privados de libertad de 266 pasaron a 315, debido por un lado a la suspensión condicional del proceso pero a su vez a través del proceso abreviado delitos como el robo de un paquete de galletas ha implicado tres meses de privación de libertad.

Los delitos graves, como lo establece la Ley de Urgente consideración no entran dentro del proceso abreviado, sino los delitos leves que en su mayoría eran solucionados a través de acuerdos sin recurrir a la privación de libertad o en algunos casos a través de la semilibertad.

Haciendo un estimativo en 2021 se estaría llegando a 700 adolescentes privados de libertad, el sistema va camino a saturarse, hay centros que actualmente están llegando al cupo de adolescentes que pueden alojar.

Llegamos a la conclusión que el proceso abreviado para los adolescentes está enmarcado en una visión punitivista, buscando el castigo y alejándose del principio que la privación de libertad debe aplicarse como última medida, acercando la justicia penal juvenil a la de adultos por lo tanto incompatible con el principio de especialidad derivado del derecho de los niños/as y adolescentes.

Bibliografía

ANITUA, Gabriel I. La importación de mecanismos consensuales del proceso estadunidense, en las reformas procesales latinoamericanas. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, p. 43-65, 2015. http://dx.doi.org/10.22197/rbdpp.v1i1.3

BELOFF Mari, FREEDMAN Diego, KIERSZENBAUM Mariano y Terragni Martiniano "La justicia juvenil y el juicio abreviado"

BOVINO, Alberto; MAIER, Julio. El procedimiento abreviado. Buenos Aires: Del Puerto, 2001.

Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponible https://www.oas.org/dil/esp/codigo_ninez_adolescencia_uruguay.pdf

Convención de los Derechos del niño Disponible https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

DOLTO Francoise, DOLTO TOLICHE Catherine "Palabras para adolescentes o el complejo de la langosta, Editorial Atlántida, Buenos Aires 1995

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Madrid: Trotta, 1995 (trad. del original de 1989 Perfecto Andrés Ibáñez y otros).

Ley de Urgente Consideración No. 19889 Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957276944654.htm

Organización Mundial de la Salud : Desarrollo en la adolescencia. Disponible https://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescense/dev/es

MAIER, Julio B. J. ¿Es posible todavía la realización del proceso penal en el marco de un Estado de Derecho? Revista de Ciencias Jurídicas ¿Más Derecho? nº 1, Buenos Aires: Di Plácido, 2000.

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad

Perspectivas fundamentales. https//www.poderjudicial.gub.uy/images/DD_HH_normas/Reglas_ONU_protección _menores_privados_libertad.pdf

RUIZ Mabela SILVA Diego (coordinadores) Instituto Académico de Educación Social, Instituto de Psicología, Educación y Desarrollo Humano. Coordinadores. Te pesa la cana. Afectaciones subjetivas del encierro en la adolescencia.", pg134, Isadora ediciones, 2019.

UNICEF. Adolescencia una etapa fundamental. Disponible https://www.unicef.org/pub_adolescence_sp.pdf



13 de abril de 2020

A las autoridades de los organismos del sistema de Justicia Penal Juvenil y opinión pública en general

Por el siguiente comunicado y en relación al actual contexto de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, desde el *Grupo de Trabajo de Justicia Penal Juvenil* del Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay (CDNU) expresamos que:

Reviste extrema gravedad la situación suscitada con las y los adolescentes privados de libertad. En particular, nos preocupa un hecho ocurrido en el Centro de Ingreso de Adolescentes Mayores (CIAM), en el que el médico psiquiatra perteneciente a la institución fue diagnosticado positivo de COVID-19 habiendo asistido a dicho centro pocos días antes de su diagnóstico. Dicho profesional atiende también, en otros centros de privación de libertad. Es urgente y fundamental activar prontamente medidas de prevención que resguarden la salud física y mental de adolescentes, sus familias, y funcionarios de la institución que trabajan en atención directa.

Destacamos, pese a esta situación, el esfuerzo y compromiso con el que funcionarias y funcionarios públicos y de la sociedad civil cumplen y asisten a sus labores, colaborando para paliar y superar este complejo contexto.

Es especialmente preocupante la situación sanitaria y de garantías de derechos de las y los adolescentes que transitan por las distintas agencias del Sistema de Justicia Penal Juvenil. Al respecto y frente a la emergencia, el CDNU exhorta a las autoridades del Poder Judicial y la Fiscalía General de la Nación, tener presente que la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ratificada por Uruguay se pronuncia por la doctrina del derecho penal mínimo, que establece que la privación de libertad debe ser el último recurso y en su caso, por el menor tiempo posible. Las medidas no privativas deben ser la primera medida y la privación de libertad la excepción, por lo que se debe responder a la observancia estricta de lo establecido en la Convención.

Al respecto, tanto el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de dicho organismo, la Organización Mundial Contra la Tortura así como otras organizaciones internacionales, determinaron la necesidad de descongestionar los centros de detención, atendiendo especialmente la situación de los adolescentes que se encuentren privados de libertad por delitos que no sean extremadamente graves o cumplen con los requisitos para una sustitución de medida. En este sentido, se torna necesario hacer

este llamado para dotar de mayores garantías y soluciones a la situación de excesivo encierro y exposición de las y los adolescentes privados de libertad y quienes transiten por el sistema.

En cuanto a INISA y los centros de privación de libertad en su órbita, teniendo en cuenta las medidas ya dispuestas en marzo y la gravedad que la actual situación en relación al profesional afectado, entiende fundamental tener en cuenta la observancia de los siguientes aspectos:

1. Realizar de manera urgente el test del COVID-19 a todos los/as adolescentes, funcionarias y funcionarios que estuvieron en contacto con el psiquiatra de la institución contagiado con el virus, a modo de prevenir y proteger a adolescentes, funcionarios y sus familias que se encuentran en grave exposición.
2. Iniciarlas acciones administrativas y judiciales pertinentes, para promover en todos los casos que correspondan, la aplicación de medidas sustitutivas a la privación de la libertad[1]. En particular, se insta espacialmente, a revisar prontamente aquellas situaciones con medidas cautelares, disponiendo las medidas no privativas que correspondan ante la emergencia.
3. Garantizar el acceso a productos de higiene a todas y todos los adolescentes privados/as de libertad. Asegurar que se acceda a productos de primera necesidad para las tareas de higiene personal (como jabón y alcohol en gel), de higiene de los espacios (hipoclorito y demás productos de limpieza), garantizar el acceso al agua potable, así como extremar la higiene en los baños y duchas.
4. Garantizar una limpieza profunda y regular de los espacios comunes de los centros con los productos necesarios para la prevención de contagios.
5. Distribuir insumos para prevención, (tapabocas y guantes, entre otros instrumentos), tanto a los y las adolescentes, como a sus familias, funcionarios, funcionarias y toda persona que ingrese o circule por el centro.
6. Aumentar las horas de patio y estadía en espacios comunes (especialmente al aire libre), donde los adolescentes puedan acceder a actividades de recreación como televisión, juegos de mesa, libros, etc., tomando siempre las medidas de precaución sanitaria necesarias.
7. Prever la adecuación de un local para la cuarentena de aquellas situaciones que así lo ameriten, disponiendo de personal de salud capacitado a tal fin.
8. Garantizar la continuidad de actividades educativas y recreativas, siendo su acceso un derecho fundamental de los y las adolescentes recluidos. Las medidas socioeducativas privativas de libertad deben de tener un carácter educativo (Art.79 de la Ley Nº 17.823), entendiendo que las mismas deben garantizar el acceso a la educación. La situación de distanciamiento físico e interrupción de las clases en su modalidad presencial no debe ser impedimento para desarrollar actividades que permitan con-

[1] En línea con lo establecido por el CRC el 8 de abril de 2020 en su punto 8. Ver en: https://bit.ly/2wFbRxY

tinuar con el cumplimiento de las medidas socioeducativas establecidas y garantizar el derecho a la educación.

9. En este sentido, es fundamental garantizar el acceso a notebooks para poder continuar con las actividades educativas a través de Ceibal u otra plataforma digital, con disponibilidad para acceder a internet.
10. Garantizar una comunicación regular y constante de los adolescentes con sus familias, tal como establece especialmente el comunicado del CRC. En este sentido, se recomienda aumentar los minutos y la frecuencia de las llamadas de los/as adolescentes a sus familias y amigos/as, abriendo el acceso a vías virtuales de comunicación, como las videollamadas, tomando las medidas necesarias para que sean efectivas.
11. Fortalecer los espacios de diálogo entre los equipos técnicos y educadores con los/as adolescentes con el fin de brindar información sólida y confiable acerca del COVID-19, así como reducir las ansiedades que el contexto actual puede generar.
12. Realizar controles médicos periódicos a todos/as los/as adolescentes, con fines preventivos y de seguimiento de su estado de salud.
13. Generar protocolos de acción médica para casos sospechosos de COVID-19
14. Reforzar la alimentación con una dieta que aporte los nutrientes necesarios para mantener fuertes las defensas naturales.

Proponemos y promovemos en este sentido y deforma urgente la instalación de un espacio formal de diálogo y acuerdo entre autoridades de la institución, sindicato, Ministerio de Salud Pública, sindicatos de la salud, representantes de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales en la materia, para el establecimiento de protocolos médicos de acción claros y transparentes frente a los casos de sospecha y situaciones de confirmación de COVID-19 dentro de cada centro.

En la misma línea, invita a los mecanismos de prevención, monitoreo y denuncia, tanto a nivel gubernamental como civil, a realizar un seguimiento y acompañamiento tenaz a la realidad de los y las adolescentes privados/as de libertad, sus familias, para la salvaguarda de todos los derechos que el Estado debe garantizar en este marco de emergencia sanitaria.

Finalmente, encomendamos a todas las autoridades, funcionarios y población vinculada al Sistema Penal Juvenil a seguir las recomendaciones que desde el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, la Organización Mundial Contra la Tortura, la Organización Mundial de la Salud, Unicef y otros organismos internacionales han realizado los últimos días, en relación a las medidas de precaución y acción frente a la sospecha o confirmación de casos de COVID-19.

Quedamos a disposición de los organismos y agencias del Estado para aportar a la construcción de los protocolos y acciones que sea necesario implementar para garantizar el cumplimiento de los derechos en este contexto de crisis sanitaria.

Comité de los Derechos del Niño - Uruguay

Ley de urgente consideración y actividad de inteligencia de Estado

Rodrigo Rey[1]

Introducción

Como consideración introductoria, la sanción de la Ley Nº 19.696 debe leerse integralmente con otros instrumentos recientemente incorporados al derecho positivo nacional, tales como la *Ley Integral Antiterrorismo* Nº 19.749 e incluso con la propia Ley Nº 19.574 que regula, también integralmente, la materia de lavado de activos. En segundo lugar, es primordial retener esta asociación dado que, como hemos adelantado, existe en el derecho comparado una estrecha relación entre inteligencia, investigación y los delitos de terrorismo y esas imbricaciones atraviesan el proceso de sanción de la Ley uruguaya[2].

Por su parte, la Ley Nº 19.889 de (en adelante LUC) introdujo en su Sección II algunas modificaciones orgánicas a la regulación de las atribuciones de la Secretaria de Inteligencia Estratégica de Estado (en adelante SIEE), que afianzan la concentración de facultades administrativas de este órgano. La LUC también prevé otras reformas al articulado de la Ley Nº 19.696 que robustecen la opacidad en la gestión y acceso a los contenidos de inteligencia, inaugurando nuevas categorías de información vedadas a la ciudadanía.

En esta breve contribución analizaremos el impacto de la LUC en la regulación de la actividad de inteligencia, y la decisión estratégica de presentar estas cuestiones como un problema escindido de las normas de *seguridad pública* (Sección I: LUC). Esto pese a que el paradigma de inteligencia policial que impregna algunas disposiciones de la Ley Nº 19.696, viene a cuestionar las garantías elementales del debido proceso y la protección constitucional de la intimidad.

---

[1] Abogado. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Penal, Facultad de Derecho, UDELAR.

[2] Este punto fue objeto de discusión por el Senador Luis Alberto Heber: “. *En el proyecto original del Poder Ejecutivo, el literal G) del artículo 11 –que refiere a los cometidos de la secretaría–, decía claramente: «Disponer la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, con objeto de detectar y enfrentar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, de organizaciones criminales transnacionales, así como de otras amenazas al Estado».*

Y esto fue modificado. La redacción actual de este literal dice: «Disponer la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, con objeto de detectar y enfrentar las amenazas definidas por la Política de Defensa Nacional, así como otras amenazas al Estado»”. Consultado el 17.10.2020: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/A2014070023-006437425.pdf

LUC y la profundización de las disposiciones vinculadas a la concentración de poder y la opacidad institucional

Como primera consideración, ninguna de las modificaciones introducidas por la LUC implica una alteración estructural respecto al modelo de inteligencia que organiza la Ley No. 19.696. Por el contrario, los cambios son un tanto más sigilosos, remiten a la organización administrativa de los órganos del sistema y tienden a reforzar la concentración de funciones de la SIEE, así como a fortalecer el carácter "secreto" de determinados contenidos de esa forma calificados por el propio sistema de inteligencia.

Veamos detenidamente algunas de estas novedades legislativas.

En primer término, el art. 118 de la LUC introduce una nueva redacción en el art. 8 de la Ley 19.696, con una sutil modificación que sustituye la idea fuerza de "coordinación" de los componentes de inteligencia, por parte de la SIEE, en el concepto de "dirección técnica", otorgando de esta forma un mayor énfasis a la concentración de facultades de dicha secretaria. Esto implica un ejercicio más acentuado de la jerarquía sobre el resto de los órganos y dependencias que integran el mapa orgánico de inteligencia.

Por su parte, el art. 119 de la LUC modifica el art. 10 de la Ley Nº 19.696 e incorpora un mecanismo de subrogación específico para el Director de la SIEE. Este cambio habilita a la creación de la figura del Subdirector subrogante, que podrá ejercer funciones por un plazo máximo de ciento ochenta días (plazo que también, como veremos, fue ampliado por la LUC).

En otro orden, el art. 120 de la LUC reforma el art. 11 de la Ley Nº 19.696 en el alcance y los cometidos de la SIEE. Por un lado, se registran algunas modificaciones que acompañan las líneas anteriormente comentadas, de actualización y reforzamiento de facultades. Por ejemplo, en materia de producción de normas de regulación interna (lit f), art. 11), que anteriormente se registraba con un signo no vinculante y de propositivo, y en la redacción de la LUC incluye la potestad de ejecutar de forma inconsulta esas modificaciones normativas y procedimientos estandarizados.

Por otro lado, también se formula una modificación al inciso final del art. 11, indicando que las solicitudes de información cursadas por la SIEE, a otras dependencias del Estado, no podrán ser denegadas bajo argumentos de secreto o reserva. Este punto constituye, sin duda, la ampliación de una facultad que ya en la redacción original era problemáticamente indeterminada y amplia, y que puede lesionar intereses constitucionalmente protegidos, en la medida en que ya no cabe la invocación de los límites otorgados por la protección penal, administrativa y constitucional del secreto, el honor, la intimidad, los datos confidencial, etcétera[3]. En cuanto a los mecanismos de designación de los jerarcas, el art. 121 de la LUC consolida, a través de la reforma del art. 12 de la Ley No. 19.696, la

[3] La regulación parecería arrasar con aquellas bases de datos públicas cuyas hipótesis de acceso están taxativamente determinadas, por ejemplo, el caso de la Ley No. 19.484 (básicamente, de identificación de beneficiarios

figura del Subdirector del SIEE y amplia los plazos de subrogación del Director de ciento veinte a ciento ochenta días[4].

Es primordial enfatizar las reformas que los arts. 125 y 126 de la LUC reservan para la clasificación de la información y el acceso a los informes de inteligencia. En primer lugar, el art. 125 de la LUC abunda en una nueva ampliación de los materiales y contenidos que son considerados secretos, de acuerdo a la actividad de inteligencia del Estado, incluyendo una enumeración no taxativa de actos, documentos, registros o materiales de difusión que puedan *"provocar daño a los acuerdos internacionales de cooperación en materia de inteligencia, a la independencia del Estado respecto de otros Estados u organismos internacionales y a las relaciones con estos".*

La nueva redacción indica que la clasificación de estos materiales como secretos corresponde al Director de la SIEE, y solo se podrá obtener acceso a estos elementos a partir de una resolución explícita del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros. Esta ampliación de la redacción original del art. 29 de la Ley Nº 19.696 acompaña la tendencia que hemos reiteradamente mencionado, sobre las modificaciones que actualizan las disposiciones y su alcance de aplicación, forzando un mayor grado de excepcionalidad para cualquier mecanismo de acceso ciudadano a estos contenidos.

En segundo lugar, el art. 126 de la LUC imprime algunos cambios al controvertido art. 36 de la Ley Nº 19.696, que regula el acceso a los informes de inteligencia, y en referencia a la información calificada como confidencial por el art. 29 de la Ley Nº 19.696. En palabras que intentarán ser más claras: la innovación legislativa consiste en establecer una suerte de punto ciego absoluto respecto a los informes "secretos" cuando tengan relación a los términos que transcribíamos anteriormente, a partir de la nueva redacción contenida en el art. 125 de la LUC. Esto implica que ni siquiera una orden judicial puede ser un mecanismo idóneo (aun en el interior de este art. 36, que como comentaremos brevemente, merece serios reparos) para acceder a estos informes especialmente calificados como secretos por la dirección jerárquica de la SIEE.

En síntesis, aunque el conjunto de disposiciones examinadas son en apariencia literalmente inocuas, constituyen puntos de apoyo para interpretaciones y reglamentaciones administrativas que refuerzan los sentidos y prácticas de concentración de facultades y opacidad institucional. En otros casos, estos cambios instalados por la LUC vienen a actualizar potestades y atribuciones que ya eran suficientemente cuestionables en la redacción original.

finales de determinadas especies de personas jurídicas), que puede tener consecuencias en la producción de inteligencia económica y financiera.

[4] Asimismo, la LUC también incorpora una nueva redacción para el art. 14 de la Ley 19.696, que refiere a las características del cargo del Director de la SIEE, y flexibiliza los requisitos de admisibilidad (posiblemente, una modificación a medida de algunos candidatos a ocupar dichos cargos), admitiendo la compatibilidad con la calidad docente en instituciones de enseñanza universitaria o de estudios superiores, de naturaleza pública y privada.

Breves apuntes sobre los "procedimientos especiales"

Si bien la LUC no ingresó en modificaciones procedimentales, y mantiene la cuestionable redacción de la Ley Nº 19.696 respecto a los procedimientos especiales de acceso a fuentes cerradas, es pertinente remarcar algunos comentarios críticos sobre el diseño de estos mecanismos.

Los defensores de la distinción entre investigación criminal e inteligencia policial sostienen que es improcedente evaluar con el arsenal conceptual de la primera, el diseño y los límites que deben organizar a la segunda. Aun así, y estando estos asuntos ligados a la vulneración de derechos fundamentales, especialmente, a la protección de la intimidad y su posible impacto en el derecho de defensa, es imprescindible reflexionar sobre los impactos de la actividad de inteligencia en la propia instrucción criminal. Por tanto, es fundamental establecer una lectura integral que se proponga pensar los mecanismos regulados en los arts. 20 y 21 de la Ley Nº 19.696 como disposiciones que contienen una auténtica norma intrusiva. No se deben generar confusiones a juicio de quienes han conceptuado excluyentemente la actividad de inteligencia a partir de la existencia de riesgos y necesidades soberanas estratégicas, con la delimitación de una hipótesis que guía a la instrucción y que implica la aplicación del principio de estricta legalidad en materia penal[5]. Los permisos introducidos por los arts. 20 y 21 de la Ley Nº 19.696 deben ser leídos con críticamente a la luz de las tendencias de derecho comparado sobre la creciente influencia de la actividad de inteligencia en la investigación penal[6].

Tampoco existe ningún límite temporal, que permita ejercer un control judicial efectivo sobre la ejecución de estos procedimientos de policía administrativa. Por ejemplo, el Código del Proceso Penal ("CPP") dispone en el art 208.4, un plazo máximo de seis meses para las interceptaciones de comunicaciones. En el caso de la Ley argentina, Nº 25.520 se regula en el art. 19 un plazo de sesenta días que caducara automáticamente, bajo la carga del órgano jerarca de inteligencia de volver a solicitar la prórroga de la medida. Por su parte, el art 28 de la Ley chilena prevé un plazo de noventa días y solo por mencionar algunas posibles alternativas para la regulación temporal del alcance de los procedimientos.

---

[5] En el desarrollo efectuado sobre la epistemología garantista: "*...el convencionalismo penal, tal y como resulta del principio de estricta legalidad en la determinación abstracta de lo que es punible. Este principio exige dos condiciones: el carácter formal o legal del criterio de definición de la desviación y el carácter empírico o fáctico de las hipótesis de desviación legalmente definida*". FERRAJOLI, Luigi: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal.* Editorial Trotta, Madrid, 1989, p. 34.

[6] En relación con la importancia creciente de los informes de inteligencia en los procesos penales en Europa: "*In this context, intelligence information is gaining singular importance both in criminal procedure worldwide and in Spain. Law enforcement agents gather information within this preventive or proactive setting to produce intelligence reports; moreover, such practices are today described as 'building information positions', as part of a new approach to intelligence referred to as Intelligence Led Policing (ILP)*". JIMENO BULNES, Mar: "T e use of intelligence information in criminal procedure: A challenge to defence rights in the European and the Spanish panorama", New Journal of European Criminal Law, Vol. 8, 2017, vp. 174.

Algunas objeciones vigentes al texto actual en materia de producción y custodia de informes de inteligencia

La discusión clásica sobre la legitimidad de las denominadas "técnicas especiales de investigación" giraba sobre la necesidad de establecer una justificación suficiente y un concepto preciso de "interés general"[7] que permitiera fundar la viabilidad de estos instrumentos, que de por sí, suponen, una vulneración al art. 28 de la Constitución de la República[8]. Estos esfuerzos dogmáticos partían de la construcción de un concepto de "norma intrusiva" que estaba directamente vinculado a los diagnósticos descriptivos de los fenómenos de criminalidad organizada.

En efecto, los discursos abstractos asociados a la legitimación *a priori* de la actividad de inteligencia y la amplificación de poderes de estas agencias guardan serias similitudes estructurales con el discurso "especializado" que intentó formular una racionalización jurídica de las expresiones de poder de policía durante la dictadura cívico-militar en Uruguay. Estas construcciones remiten, por ejemplo, a un derecho subjetivo a la seguridad como en el caso de algunos trabajos específicos de Fernando Bayardo Bengoa, quién fuera Ministro de Justicia de la dictadura cívico-militar uruguaya[9].

Tampoco se registra en el texto una disposición que regule la trazabilidad de la información, y en todo caso, los arts. 125 y 126 de la LUC vienen a encastillar el carácter confidencial de los informes y las posibilidades de acceso. En el caso de la legislación argentina, se prevé en múltiples disposiciones la destrucción de la información inconducente con los fines del sistema de inteligencia, así como referencias específicas a prohibir la clasificación

[7] En este sentido, la literatura dogmática uruguaya ha vinculado la idea de interés general, como límite material, a la idea de razonabilidad: "*La noción de interés general aparece claramente vinculada con el concepto de razonabilidad, en tanto la determinación del alcance de aquella noción y la verificación de si la ley cumple con dicha exigencia, deberá practicarse mediante un juicio de razonabilidad en sentido amplio*". RISSO FERRAND, Martin: *Derecho Constitucional*. Tomo I. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, p. 2006.

[8] Estas discusiones son recurrentes en la literatura especializada, y generalmente se plantean en clave de ponderación de valores o principios, en lugar de una reflexión estructural sobre el diseño de estas tecnologías de poder. Para un ejemplo, ver: "*Por ello es importante confrontar ambos fenómenos –derecho a la intimidad y delincuencia organizada– para precisar sus alcances con claridad y determinar luego si existe un conflicto verdaderamente irreconciliable o si ese tal conflicto es, en realidad, una falacia*". ADRIASOLA, Gabriel: "El debate entre la protección a la intimidad y el combate a la delincuencia organizada". En*: Crimen organizado y lavado de dinero en la nueva Ley no. 18.494.* Carlos Álvarez Editor, Montevideo, 2010, p. 23.

[9] Estos discursos son similares a los argumentos esgrimidos por BAYARDO BENGOA en la defensa del art. 3 del Acto Institucional No. V., y la conceptuación del "derecho a la seguridad interna" y su superposición estratégica con el concepto de "seguridad jurídica", en palabras del autor: "*La seguridad como dogma fundamental de la vida social y como supuesto radical de lo jurídico se ve integrado con estos conceptos: con el de seguridad jurídica, en el sentido de certeza sobre la licitud o ilicitud de las acciones y la previsibilidad de lo que acaecerá dentro de la disyuntiva de seguir o vulnerar una regla de derecho; y con el llamado derecho a la seguridad, que no es ni más ni menos que un derecho individual*". BAYARDO BENGOA, Fernando: *Los derechos del hombre y la defensa de la nación*, Ed. Amalio Fernández, Montevideo, 1977, pp. 23 y 24.

de la información sobre propiedades como la raza, la fe religiosa, las acciones privadas, opiniones políticas, etcétera[10].

Por último, es importante reservar algunas líneas para analizar la confusa referencia indicada en el. art. 36 de la Ley Nº 19.696 sobre el valor inculpatorio de los informes de inteligencia. Este punto no debería estar en discusión, por todos los argumentos que hemos relevado y por la violación de los principios de producción de prueba, fundamentalmente, en relación con el principio de contradicción[11]. Esta mención parecería ser antinómica respecto a lo establecido en el inciso primero del referido artículo, en la medida que solo se podría acceder a los informes de inteligencia por orden judicial y "siempre que sea solicitada por la defensa de un indagado, imputado o acusado". Estos giros a las distintas etapas del proceso penal, circunstancia que arroja todavía más dudas sobre el alcance de la disposición, y que también revelan fuertes inconsistencias, por ejemplo, con la propia definición de inteligencia policial y la prohibición de actividad represiva.

Apuntes finales

La pregunta central, más allá de la admisión de la constitucionalidad de la intervención de agencias sobre espacios de intimidad, y sin que exista un umbral de sospecha mínimo, reside justamente en qué tipo de controles deben imponerse a la actividad de producción de inteligencia sobre fuentes cerradas. Las interrogantes que se abren se desplazan hacia cuestionarnos qué tipo de límites deberían establecerse para esta actividad, y que clase de garantías son necesarias para asegurar la efectividad de esos límites[12]. Precisamente, es fundamental reeditar la clásica discusión dogmática sobre el alcance del interés general en la limitación de los derechos fundamentales y la tutela de la privacidad, como punto de partida de un debate que necesariamente debe llegar a la caracterización de estos materiales, y por qué no, al derecho de defensa y el debido proceso. Esto implica desde ya discutir

[10] Estas prohibiciones están detalladas en las modificaciones a la Ley No. 25.520 argentina, por parte de la Ley No. 27.126, con referencia al art. 16.

[11] La invocación al principio de contradicción es un eje transversal de la regulación del proceso acusatorio, y está explícitamente relevado en el CPP en el art. 268.2., para la materia probatoria: *"Resueltos los planteos en audiencia, cada parte ofrecerá su prueba y formulará las observaciones que considere pertinentes respecto de la prueba de la parte contraria. El juez velará por un genuino contradictorio sobre estos puntos y rechazará la prueba cuando esta resulte inadmisible, impertinente, sobreabundante, dilatoria e ilegal".*

[12] Esta es una discusión que remite a tópicos clásicos de la filosofía política y la reflexión sobre la ingeniería institucional del Estado de Derecho: "*De donde la pregunta clásica de la filosofía política: quis custo-dietcustodes? Como buen demócrata, Bentham dio su respuesta: el edificio habrá de ser sometido a continuas inspecciones no solo por parte de los inspectores oficiales sino también del público. Con esta respuesta Bentham anticipaba de algún modo el actualísimo problema del derecho de los ciudadanos al acceso a la información, que es una de las modalidades del derecho, que un estado democrático reconoce solo a esos ciudadanos, considerados en tanto individuos o en tanto «pueblo», de vigilar a quienes vigila*". BOBBIO, Norberto: *Democracia y secreto.* Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2013, pp. 6 y 7.

preventivamente su admisibilidad, y el eventual carácter de prueba pericial, testifical o de prueba por informe.

Es importante apuntar que la Ley Nº 19.696 no ha sido a la fecha reglamentada, y las modificaciones introducidas por la LUC solo tienden a reforzar el paradigma de concentración de poderes y escasez de controles ciudadanos sobre la actividad de inteligencia. Esta actualización de los vectores más cuestionables de la Ley Nº 19.696 se refleja en la ampliación de algunas facultades de dirección y organización de la SIEE, así como el aumento de las facultades administrativas de solicitud de información a otras dependencias estatales, sin que medie ningún tipo de obstáculo de garantías o protección de información confidencial. Sin dudas, esas referencias, así entendidas, no respetan el principio de intervención legalizada en materia de intrusiones a la esfera de intimidad y de la propia protección constitucional de las esferas de intimidad de las personas.

Por último, y si bien no ha sido objeto de esta contribución, la LUC incorpora una reforma estructuralmente regresiva en términos de garantías y derechos (concentrada, aunque no exclusivamente, en la Sección I, en materia de *seguridad ciudadana*), frente al ejercicio de la violencia organizada del Estado, y como podía preverse, la regulación de la actividad de inteligencia no es una excepción a esta tónica. En efecto, parte de lo que se ha intentado transmitir en este espacio es la crítica a aquellas justificaciones que disocian la función policial estrictamente represiva, de la tarea de inteligencia, en la medida en que este discurso es utilizado para relajar las exigencias procesales y los contralores de la SIEE.

Derechos económicos, sociales y culturales



Foto: Martín Varela Umpierrez

Una nueva derecha con apoyo “popular”[1]

Raúl Zibechi

En América Latina está surgiendo una derecha de nuevo tipo, diferente a la que conocimos en la década de 1960. El epicentro de esta derecha es Brasil, pero se expresa con diversas intensidades en casi todos los países. Uno de los rasgos más desconcertantes es que presenta una nueva e inédita base social, por lo que no debería ser analizada con los parámetros que caracterizaron a las viejas derechas. Se trata de rehuir los juicios simplistas y entender las características que las diferencian de sus predecesoras.

Estas nuevas derechas se referencian en Washington, pero es de poca utilidad pensar que actúan de modo mecánico, siguiendo las órdenes emanadas de un centro imperial. Las derechas regionales, sobre todo las de los grandes países, tienen cierta autonomía en la defensa de intereses propios, sobre todo aquellas que se apoyan en un empresariado local más o menos desarrollado.

Ante el desconcierto que generan los amplios apoyos de masas que consiguen, algunos analistas sostienen que se trata de “la emergencia de una nueva derecha, que es democrática, pos-neoliberal e incluso está dispuesta a exhibir una novedosa cara social”[2]. Los dos primeros rasgos suenan discutibles. Sin embargo, es evidente que la nueva derecha presenta una cara social que marca “un contraste con la mucho más ideológica derecha clásica”, como destaca el citado artículo de José Natanson. Debemos indagar las razones por las cuales esta derecha ha conseguido amplio apoyo de masas, que incluye no sólo a las clases medias sino también a una parte de los sectores populares.

Mauricio Macri es bien distinto de Carlos Menem. Éste introdujo el neoliberalismo pero era hijo de la vieja clase política. Macri es hijo del modelo neoliberal y se comporta según el modo empresarial, defiende la acumulación por desposesión y el sistema financiero, de forma abierta y transparente, y defiende sus decisiones apoyado en las técnicas del marketing. Los despidos masivos de funcionarios públicos cuando era presidente, por ejemplo, se apoyan en la firme creencia de las clases medias de que los trabajadores estatales son “privilegiados” que cobran sin trabajar.

El cambio mayor se relaciona con los sectores medios, base social mayoritaria de las nuevas derechas. Son muy diferentes de las que fueron hegemónicas en los años 60. Ya no se referencian en las camadas de profesionales que se formaron en universidades estatales,

---

1 Este trabajo reproduce algunas partes de mi libro “Nuevas derechas. Nuevas resistencias”, publicado por Quimantú (Chile), Desdeabajo (Colombia) y Bajo Tierra (México) en 2019.

2 José Natanson“La nueva derecha en América Latina”, en *Le Monde Diplomatique* Nº 185, Buenos Aires, noviembre 2014.

que leían libros y seguían estudiando cuando finalizaban sus carreras, aspiraban a trabajar por sueldos medianos en reparticiones estatales y se socializaban en los espacios públicos donde confluían con los sectores populares. Las nuevas clases medias se espejan en los ricos, aspiran a vivir en barrios privados, lejos de las clases populares y del entramado urbano, son profundamente consumistas y recelan del pensamiento libre[3].

Si una década atrás una parte de las clases medias argentinas golpearon cacerolas contra el "corralito" instalado por el ministro de Economía, Domingo Cavallo, y en ocasiones confluyeron con los desocupados ("piquete y cacerola la lucha es una sola", era el lema de 2001), ahora les preocupa la propiedad y la seguridad, y creen que la libertad consiste en comprar dólares y vacacionar en hoteles de cinco estrellas.

Estas clases medias (y una parte de los sectores populares) están modeladas culturalmente por el extractivismo: por los valores consumistas que promueve el capital financiero, tan alejados de los valores del trabajo, el ahorro y el esfuerzo que promovía la sociedad industrial hace apenas cuatro décadas. Por eso los defensores a ultranza del modelo neoliberal consiguen un piso de apoyos en torno al 35-40% del electorado, como muestran todos los procesos de la región.

La nueva derecha en Brasil

Ironía de la vida, las jornadas de junio de 2013 en Brasil, pueden ser consideradas como la carta de nacimiento de las nuevas derechas. Durante todo el mes unas 20 millones de personas se manifestaron en 353 ciudades. El movimiento comenzó en rechazo al aumento del precio del transporte urbano en las grandes ciudades, luego contra la represión de la Policía Militar que atacó a los manifestantes; cuando el movimiento se masificó, a mediados del mes, grandes grupos de activistas portando banderas de Brasil desplazaron a los militantes de movimientos sociales y de la izquierda[4].

Para comprender cómo se fue gestando esta nueva derecha en su principal laboratorio regional, es necesario repasar brevemente los pasos que condujeron a la crisis de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). A mi modo de ver, convergen cinco factores que explican los cambios en el país y en la opinión pública brasileña.

El primero puede resumirse en el cambio del ciclo económico y el agotamiento del modelo de desarrollo implementado por el PT desde su arribo al gobierno en 2003. Durante una década se combinaron un fuerte crecimiento de las exportaciones de *commodities* (sobre todo soja y mineral de hierro) con una ampliación del mercado interno (por las políticas sociales y el crecimiento del salario mínimo,) que generaron un ciclo virtuoso por el que tanto ricos como pobres se vieron beneficiados.

---

[3] Celi Scalon y André Salata "Uma Nova Classe Média no Brasil da última Década?", Revista Sociedade e Estado - Volume 27 Número 2-Maio/Agosto, 2012, pp. 387-407.

[4] Raúl Zibechi "Debajo y detrás de las grandes movilizaciones", en *Osal* Nº 34, noviembre, 2013, pp. 15-34.

Los elevados precios de los productos exportados a los países emergentes, sobre todo a China, generaron superávit comerciales que lubricaron el crecimiento de la producción y del consumo interno. Más de 40 millones de personas salieron de la pobreza y se incorporaron a la sociedad como nuevos consumidores, ampliando como nunca antes el mercado interno y, en paralelo, las ganancias de los empresarios. Las empresas exportadoras y las volcadas al mercado interno, se vieron tan beneficiadas como las constructoras, por las grandes obras de infraestructura impulsadas por los gobiernos del PT.

La segunda cuestión es el ajuste fiscal que impone el segundo gobierno de Dilma Roussef . El cambio de ciclo económico comenzado con la crisis de 2008, pero profundizado con la caída de los precios de las commodities a partir de 2014, el enfriamiento de las economías emergentes y una creciente ofensiva del capital financiero, cortaron aquel ciclo virtuoso por el que todos ganaban. El apoyo empresarial a los gobiernos petistas se trasmutó en distancia, primero, y hostigamiento después.

Aparecieron déficits comerciales y fiscales, que se pretendieron solventar con un duro ajuste encargado a un ministro de Economía reclutado en lo más granado del mundo financiero. Después de doce años de gobierno, el PT implementó un ajuste neoliberal de la mano de un ministro con una trayectoria diferente a la de sus precedesores.

El tercer problema es la corrupción. Según las investigaciones del Ministerio Público en la estatal Petrobras fueron desviados alrededor de 5 mil millones de dólares en diez años, siempre bajo las gestiones del PT (2003-2016) que nombró a los presidentes de la empresa petrolera. Del esquema de corrupción se beneficiaron varios partidos, incluido el de Lula, y varias empresas, muy en particular las grandes constructoras privadas que tienen millonarios contratos con Petrobras.

La prisión de Marcelo Odebrecht, presidente de la mayor constructora brasileña y una de las mayores del mundo, fue un golpe durísimo para el PT, ya que durante años fue una de las principales financiadoras de sus campañas presidenciales, junto a las demás constructoras (Andrade Gutiérrez, Camargo Correa, OAS, Mendes Junior), que también tienen altos ejecutivos en prisión. Ellas fueron la base empresarial del proyecto armado por Lula. Además, Odebrecht forma parte del selecto grupo que integra el complejo industrial-militar impulsado por el PT. Las constructoras, la propia Petrobras, la minera Vale, las cárnicas y las siderúrgicas son el corazón del proyecto de desarrollo de Brasil como nación independiente[5].

El cuarto factor que modificó la situación de Brasil, y el más decisivo, fue la imponente reactivación de la protesta social desde junio de 2013. La irrupción masiva de millones de jóvenes reclamando mejores servicios (sobre todo un transporte de calidad y con precios razonables) provocó un hondo viraje en la sensibilidad de la sociedad. Reclamaban contra

5 Raúl Zibechi “Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo”, Bogotá, Desdeabajo, 2012.

la desigualdad, evidente en unos servicios públicos de pésima calidad como la sanidad, el transporte y la educación. También protestaban contra las faraónicas obras para el Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 en Rio de Janeiro, construidas por las mismas empresas que ahora tienen a sus gerentes presos[6].

Este fue el aspecto central de la crisis del PT y de su gobierno. El llamado "consenso lulista" (o lulismo a secas) se asentaba en la paz entre clases en uno de los países más desiguales y violentos del mundo. Semejante "milagro" fue posible durante el crecimiento de la economía que permitió mejorar la vida de los más pobres sin tocar los privilegios, o sea sin realizar reformas estructurales, como las reformas agraria y tributaria. Pero la respuesta fue represión policial y ajuste fiscal.

Por último, debe destacarse la parálisis de la izquierda, de sus intelectuales y dirigentes. Todo el discurso de los dirigentes e intelectuales del PT se limitó a culpar a los grandes medios y a la derecha de estar gestando un golpe contra el gobierno y de ser los responsables del desprestigio del PT[7]. Revelan falta de imaginación, al acusar a quienes protestan de hacerle el juego a la derecha; y doble discurso, al no hablar de la corrupción que es una de las razones del rechazo de la población al gobierno.

Estamos ante un fin de ciclo con millones de personas en las calles. La hegemonía en las calles brasileñas pasó a la derecha, por primera vez en 50 años. Poco antes del golpe de Estado de marzo de 1964, la derecha protagonizaba grandes manifestaciones contra el presidente progresista João Goulart, como la "Marcha de la Familia con Dios por la Libertad" en São Paulo que congregó cerca de 300 mil personas.

Es un error pensar que los manifestantes de esta nueva derecha actúan digitados por los medios, como si fueran autómatas. Lo que no quiere decir que los medios estén al margen de la actual coyuntura brasileña y regional. Es una derecha militante, que tiene estrategia y organizaciones propias, laica, politizada, formada en universidades privadas y públicas. El vacío político generado por la institucionalización de los movimientos comenzó a ser ocupado por una nueva derecha militante, con un potente discurso político, con organizaciones de base, con espacios de formación de sus militantes y capaz de realizar acciones audaces, aún con pocos participantes como hizo siempre la izquierda.

Entre 2007 y 2013, la nueva derecha creció en los centros de estudiantes de universidades públicas que eran bastiones de la izquierda. Uno delos casos más significativos sucedió en la Universidad Nacional de Brasilia (UNB).

En 2009 se creó el grupo Alianza por la Libertad, autodefinido como "liberal", que ganó la dirección del centro de estudiantes en 2011 con el 22% de los votos, ante la fragmentación de las izquierdas. Fue reelecto por cuarta vez en 2015, con el 60% de los votos,

---

[6] Raúl Zibechi "Debajo y detrás de las grandes movilizaciones", en *Osal* Nª 34, noviembre, 2013, pp. 15-34.

[7] Emir Sader "Las autocriticas de la izquierda", en https://blogs.publico.es/emir-sader/2018/08/30/las-autocriticas-de-la-izquierda/, 2018.

desplazando a las agrupaciones del movimiento estudiantil. La UNB había protagonizado luchas muy importantes como la ocupación de la rectoría en 2008, exigiendo la renuncia del rector denunciado por corrupción.

Alianza por la Libertad, vinculada al grupo Estudiantes por la Libertad (financiado por fundaciones neoliberales y anticomunistas de Estados Unidos) y al Instituto Liberal, se concentró en temas cotidianos de los estudiantes, como la limpieza de los baños y la seguridad en el campus. Mientras el movimiento estudiantil planteaba sus demandas en términos generales y con un discurso muy ideologizado, la derecha buscaba soluciones concretas muy elementales. Sus principales apoyos estaban en las facultades de ingeniería, derecho y economía.

En esos años la derecha ganó otras universidades estatales como Minas Gerais y Rio Grande do Sul, y creció en otras, siempre rechazando la política partidaria, acusando a los militantes de izquierda de buscar cargos de confianza. Sus cuadros se formaban en institutos y organizaban agrupaciones de nuevo tipo.

En paralelo, se expandieron las marchas contra la corrupción. En 2011 hubo marchas en 25 ciudades, siendo la de Brasilia la más numerosa con 20 mil personas con el apoyo de la OAB. Los manifestantes llevaban banderas brasileñas y cantaron el himno nacional, lo que indica que un movimiento legítimo fue cooptado por la derecha más militante.

La hipótesis es que antes de la explosión de junio de 2013 la nueva derecha ya era una fuerza social y tenía experiencia en la conducción de masas, justo cuando la militancia de izquierda abandonaba la calle y se volcaba hacia el Estado. La nueva derecha creó una cultura de protesta en la calle, lo que le permitió reconducir las marchas hacia sus objetivos. Sobre la base de esas experiencias, en 2014 nacen los grupos que convocaron millones de manifestantes para promover la destitución de la presidenta Dilma Roussef : Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua y Revoltados On Line.

¿Porqué las izquierdas no han sido capaces de entender este avance de una nueva derecha y todo lo atribuyen a los medios? Una respuesta, provisoria, es que no se comprende la realidad desde las instituciones sino desde la calle. La página anarquista radical *passapalavra.info* fue la primera en advertir lo que se venía, la misma noche del 20 de junio, al igual que ex miembros del MPL, como el antropólogo Paíque Duques Santarém y el filósofo Pablo Ortellado. Esta nueva derecha no puede combatirse con argumentos ideológicos, sino en la disputa viva de la vida cotidiana.

La Escuela Sin Partido: propuesta educativa de la nueva derecha

En el terreno de la educación es donde la nueva derecha ha conseguido un mayor arraigo, tanto en la opinión pública como entre los sectores más activos de sus bases sociales. Se propone romper con los anteriores compromisos, entre ellos la laicidad y la libertad de cátedra, para adecuar el sistema educativo al período de confrontación contra las izquierdas. Su

principal objetivo a corto plazo consiste en retomar el control del conjunto del sistema educativo, desde los ministerios hasta el aula, consolidando una educación anti-emancipatoria, donde el control de la población es el objetivo casi excluyente.

Hace doce años nació en Brasil la ONG Escuela Sin Partido, muy activa en las redes sociales y los grandes medios, articulada con diputados y concejales de los más diversos partidos para hacer aprobar sus propuestas. En su página web (http://escolasempartido.org/) se puede acceder al programa de seis puntos titulado "Deberes de los profesores", donde se destaca que el profesor no promoverá en el aula sus propias ideas, ni perjudicará a los alumnos que profesen ideas diferentes, ni hará propaganda político-partidaria y se limitará a exponer de forma neutra el programa, mientras otorga a los padres la elección de la "educación moral" que quieren para sus hijos.

Algunos "principios" de Escuela Sin Partido parecen compartibles. Sin embargo, conllevan objetivos que nos hacen retroceder más de un siglo. Por un lado, disocia entre el acto de educar y el de instruir. Para ellos la educación es responsabilidad de la familia y la iglesia, mientras los profesores deben limitarse a instruir, o sea a trasmitir conocimiento como si éste fuera neutro, a-histórico, descontextualizado.

La segunda es lo que consideran como "adoctrinamiento" en el aula. Hablar sobre feminismo, homofobia o derechos reproductivos, por ejemplo, sería tanto como imponer una "ideología de género" en las escuelas. Todo lo que sea desviarse de la asignatura se considera "adoctrinamiento", situación que en los proyectos de ley que ha presentado Escuela Sin Partido en varios municipios y en parlamentos de los estados, sería tipificado como "crimen de acoso ideológico" y "abuso de autoridad", punibles con cárcel y penas agravadas.

En el apartado "capturando al adoctrinador", aparece una larga lista de situaciones comunes en las aulas, como "difamar personalidades históricas, políticas o religiosas", entre muchas otras. El docente debería mencionar a Hitler, Pinochet o Mussolini sin más, como a cualquier otra personalidad sin establecer diferencias, dejando a los padres la exclusividad de opinar. Lo mismo respecto a los genocidios y los femicidios, porque está rigurosamente prohibido mentar valores. Consideran que los debates sobre diversidad sexual, contemplados en las curriculas de muchos países, serían en este caso "inconstitucionales".

Una de las prácticas más graves promovidas por Escuela Sin Partido es el espionaje de la práctica docente para luego denunciarla. Bajo el epígrafe "Planifique su denuncia", pide a los alumnos y a sus padres que anoten cuidadosamente o filmen los momentos en los cuales el docente estaría "adoctrinando" a los alumnos. Promueven actitudes que llevan a los jóvenes a convertirse en policías de los docentes.

Uno de los objetivos centrales de la nueva derecha en el terreno educativo, es la descalificación de los docentes que serían culpables de todos los males de la educación, desde el fracaso escolar hasta la baja calidad de la enseñanza. De ese modo consiguen desviar la atención de los problemas estructurales en la educación, focalizando sólo las consecuencias

y ocultando sus causas. El profesor siempre es sospechoso de izquierdismo. En paralelo, consideran que los alumnos no tienen capacidad para formar sus propias convicciones y que deben estar sujetos a la autoridad paterna, eclesial o docente.

Como era de esperar, los profesores vienen reaccionando con campañas de denuncia del proyecto, que fue aprobado en el estado de Alagoas y será debatido en otros. Pero no debemos olvidar que lo que se proponen en esta coyuntura, no sólo en Brasil, es frenar en seco al creciente movimiento estudiantil, en particular a los estudiantes de secundaria que son los menos susceptibles de ser cooptados por las instituciones estatales y de la izquierda tradicional.

Buena parte de los objetivos que se propone Escuela Sin Partido en Brasil, parecen utopías de orden que cuentan con escasos apoyos en la sociedad. Sin embargo, cuando las crisis políticas y sociales se profundizan, aparecen potentes bifurcaciones; la derecha se quita el velo para mostrarse como lo que es: el partido del orden, dispuesto a pasar por encima de todo.

El recorrido del nacimiento y desarrollo de la nueva derecha brasileña tiene sus particularidades pero también similitudes que comparte con otras derechas del continente. Entre ellas, abordaré el creciente rechazo al feminismo y el papel de las iglesias evangélicas y pentecostales.

Los impulsos machistas

Dos antropólogas sociales de Porto Alegre realizaron una investigación cualitativa con jóvenes en una favela de la periferia de la ciudad, durante casi una década. El trabajo de Rosana Pinheiro-Machado y Lucia Mury Scalco en el Morro da Cruz, donde las políticas sociales del Partido de los Trabajadores venían impactado desde la experiencia del presupuesto participativo, puesta en marcha por la administración de Olivia Dutra en 1990, es una de las fuentes más ricas para comprender el giro ultraderechista de la sociedad.

Para las antropólogas, se registró un proceso extenso en el tiempo de "politización popular, a través de los movimientos sociales o del presupuesto participativo", que desembocó en la política lulista de "fortalecimiento del Estado-gestor, la gradual desmovilización de las bases y la adopción de políticas de transferencia de renta a través del programa Bolsa Familia"[8].

En paralelo, la inclusión financiera focalizada en los individuos acarreó lo que la etnografía denomina como "debilitamiento democrático". La potenciación del consumo de masas, sello de identidad de los progresismos, en sociedades profundamente desiguales, fue

[8] Rosana Pinheiro-Machado y Lucua Mury Scalco "Da esperança ao ódio: Juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo", en *revista IHU,* São Leopoldo*,* 4 de octubre en http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583354-da-esperanca-ao-odio-juventude-politica-e-pobreza-do-lulismo-ao-bolsonarismo, 2018 (consulta, 28/07/2019).

el modo como los sectores populares delinearon sus modos de insubordinación, celebrados por esos gobiernos. Recordemos que en Brasil, entre 2003 y 2011, unas 40 millones de personas salieron de la pobreza para integrarse a las "clases medias" (medidas sólo por los ingresos). Esa integración a través del consumo representó, para los subalternos, que la invisibilidad y las humillaciones "se trasmutaban en orgullo y autoestima tanto a nivel individual, como de clase"[9].

Cambio social y cultural que se obtenía sin lucha ni organización, gracias a las políticas de los gobiernos, con un resultado casi obvio de creciente despolitización[10]. Cuando la coyuntura económica expansiva se tornó recesiva, el suelo estaba alfombrado para un viraje de los "incluidos a través del consumo", ahora excluidos y endeudados, hacia la derecha, ya que culparon a los gobiernos progresistas (en particular al de Roussef) de su retroceso económico y social. Sin embargo, lo anterior no alcanza para explicar el giro antifeminista de una parte considerable de los sectores populares, integrados en su inmensa mayoría por jóvenes negros que alcanzaban, por vez primera, no sólo a ingresar en los templos del consumo (como los shoppings y los aeropuertos) sino a la educación secundaria y terciaria.

Aquí es necesario ajustar la mirada. Las antropólogas enfatizan que los programas sociales, como Bolsa Familia, "al traspasar el beneficio directamente a las mujeres, contribuyó a empoderarlas", ya que la narrativa del éxito personal y familiar fue en gran medida un relato femenino, de modo que "la posesión de bienes pasó a ser un fenómeno fundamentalmente político"[11].

Hacia 2016, ya en plena crisis, comenzaron la segunda ronda del trabajo etnográfico en el Morro da Cruz, cuando las calles estaban siendo ocupadas por la extrema derecha y se acercaba la destitución de Roussef por el parlamento. Una primera observación destaca que mientras los jóvenes veneraban las marcas preferidas y hacían performances en los shoppings, ignoraban por completo, o despreciaban como "cosa de vagabundos", la oleada de ocupaciones de los colegios secundarios.

El dato no es menor, porque en dos oleadas, en 2015 y 2016, hubo unos 2.100 colegios ocupados. Sólo en el estado de Paraná fueron ocupados 850 centros, contra la reforma educativa y el congelamiento del gasto público por 20 años decidido por el gobierno de Michel Temer[12]. La magnitud de las ocupaciones no podía pasar desapercibida, en particular para los jóvenes. Sin embargo, siendo determinante el papel de los mujeres en el movimiento de ocupaciones, el rehuir la mención o hacerlo de forma despectiva representaba una actitud militante contra ellas.

---

[9] Ibid.

[10] Decio Machado y Raúl Zibechi "Cambiar el mundo desde arriba. Los límites del progresismo", Málaga, Zambra/Baladre, 2017.

[11] Pinheiro y Scalco, ob cit.

[12] Eliane Brum "Ana Júlia e a palavra encarnada", El País, 31 de octubre 2016, en https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/31/opinion/1477922328_080168.html, (consulta 30/07/2019).

El trabajo de la cientista social Paula Alegria en las ocupaciones en São Paulo, le permitió comprender la amplitud de "la onda cuestionadora de las sexualidades y de los binarismos de género que perturba el ´orden interno´ de los colegios, desde antes de las primeras ocupaciones"[13]. El empoderamiento de las estudiantes era evidente en "los discursos inflamados que invaden los corredores en la cotidianeidad escolar", mientras fuera de los centros crecía un discurso conservador que las tacha de "feminazis" y demoniza la "ideología de género".

En mayo de 2016, en plena ofensiva derechista que culminó tres meses después con la destitución de Roussef , una concentración estudiantil coreaba: "Quando uma mina fala, todo o mundo cala a boca e escuta!!"[14]. Intervenciones que hablan de la potencia de las mujeres jóvenes, en el movimiento y en la vida cotidiana, que dentro de las ocupaciones se manifestaba en pintadas o intervenciones donde se expresaba: "Aqui não tem mina frágil, não, aqui tem mina de luta"[15]. En ese proceso, ellas toman la palabra para denunciar abusos y violencias que antes no habían podido articular; pero también se hacen escuchar a la hora de analizar la situación que vive la enseñanza, siendo las voces más potentes en las asambleas.

Debe tenerse en cuenta que estamos hablando de mujeres jóvenes, pobres y de clase media, que son las que frecuentan los colegios públicos, que viven en barrios populares y favelas, negras y mestizas en su mayoría. En las ocupaciones y en las manifestaciones se visibilizan también las personas LGBT, que antes no lo hacían, ya que el clima de confianza y las multitudes les abrieron la posibilidad de afirmar sus identidades. Pero en las ocupaciones también se observan tensiones entre "continuidades y desestabilizaciones" en la división de género en las tareas de cocina, comida, limpieza, seguridad, y en pensar las asambleas y las acciones directas[16].

Toda acción conlleva reacción. La desestabilización de los roles tradicionales y el empoderamiento de las mujeres jóvenes tuvieron su contrapartida en la favela. En 2016, las antropólogas detectan que un tercio de los alumnos secundarios de Morro da Cruz simpatizaban ya con Bolsonaro y en 2017, "era raro conocer un joven que no fuese admirador o que no pensara en votarlo como candidato, lo que se convirtió en un fenómeno, un símbolo totémico de identificación juvenil masculina similar al papel que Nike o Adidas, por ejemplo, desempeñaban en tiempos de crecimiento económico y de la apología gubernamental del consumo"[17].

---

13 Paula Alegria "Lute como una mina. Gênero, sexualidade e práticas políticas em ocupações de escolas públicas", 13th Women's Worlds Congress, Florianópolis, 2017.
14 Ibid.
15 Ibid, p. 6.
16 Ibid, p. 8.
17 Pinheiro y Scalco, ob cit.

Además de la crisis económica y el consiguiente deterioro de los servicios públicos, de la seguridad y de las perspectivas laborales, el país fue completamente trastocado por las masivas movilizaciones de Junio 2013, como hemos visto en los capítulos anteriores. En los años siguientes se registró la multiplicación de colectivos negros, LGBTs y feministas, con una lógica autonomista de descentralización y horizontalidad. En esos años, en las escuelas del Morro da Cruz hubo una explosión de chicas que se declaran feministas, como comprueba el trabajo de campo. "Eso no sólo es inédito sino que llega a ser revolucionario, en el sentido de la ruptura de las estructuras sociales y los modelos hegemónicas de masculinidad que se perpetuaban en la zona urbana periférica"[18].

Se impone una conclusión, aunque provisional: "Uno de los factores que nos parece decisivo en la formación de una juventud bolsonarista es justamente la pérdida de protagonismo social y la sensación de desestabilización de la masculinidad hegemónica"[19]. En las conversaciones más informales, ellos las atacan con epítetos como "vagabundas" y "maconheiras"[20].

En suma, dentro del viraje de los sectores populares hacia la derecha (en la medida que se sintieron abandonados por el sistema político), aparece un factor específico que es el caso de los varones adolescentes de la periferia, para quienes el bolsonarismo es la oportunidad de reaccionar contra el empoderamiento de las mujeres. Pero no sólo: "Hay muchas historias de campo –no sólo de jóvenes- de maridos que apoyaron a Bolsonaro como una forma de agredir a las mujeres que ahora tienen más poder que antes"[21].

Algunas conclusiones

Además del papel jugado por la organización de militantes de la nueva derecha, del posicionamiento por una educación conservadora y contra la educación popular, y su feroz crítica al feminismo, debemos abordar brevemente el papel jugado por las iglesias evangélicas y pentecostales. A contramano de quienes piensan que los sectores populares, donde ha crecido exponencialmente la presencia de estas iglesias, son arrastrados hacia esas religiones casi de forma intempestiva y vertical, como si estuvieran anestesiados, considero que se acercan a ellas porque les ofrecen algo que necesitan.

Me siento más cerca de la provocación del urbanista Mike Davis, quien afirma que "el pentecostalismo es el mayor movimiento autoorganizado de los pobres urbanos de todo el

[18] Ibid.
[19] Ibid.
[20] "Vagabunda" es mujer de la calle, prostituta. "Maconheira" es drogadicta.
[21] Rosana Pinheiro-Machado "É impossível separar bolsonarismo do antifeminismo", UOL, 1 de marzo de 2019, en https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/03/01/e-impossivel-separar-bolsonarismo-do-antifeminismo-diz-antropologa.htm (consulta, 1/08/2019).

mundo"[22]. En base a trabajos de campo, concluye que entre los pobres urbanos de América Latina, el pentecostalismo es una religión de mujeres que produce beneficios materiales reales. Constata que en las barriadas periféricas los pentecostales han conseguido buenos resultados en la reducción del alcoholismo, las neurosis y las obsesiones.

Por supuesto que las iglesias pentecostales y evangélicas controlan grandes cadenas de medios de comunicación, pero no debemos olvidar que el ascenso de muchas de sus figuras prominentes fue posible gracias a las izquierdas. José Alencar fue el vicepresidente elegido por Lula, miembro de la Iglesia Universal del Reino de Dios.

Es cierto que estas iglesias ahora favorecen a las ultraderechas, desde Brasil a Colombia. Pero debemos ir más lejos. La antropóloga Marion Aubrée estudia las iglesias evangélicas y pentecostales desde hace 40 años. Asegura que en las iglesias las mujeres ya no se encargan sólo de la limpieza y los adornos sino que ahora ostentan cargos de poder. Sostiene que en los rituales, las mujeres adquieren "bienestar psicológico" al liberar tensiones negativas y trasmutarlas en positivas[23].

Más que condenar, quiero comprender por qué muchas mujeres que acuden a los templos evangélicos comienzan a trabajar como "emprendedoras" en la economía informal aportando ingresos a sus familias y, sobre todo, adquiriendo una autoestima inédita para ellas. Algunas llegan a ser pastoras o destacadas profesionales que resaltan en público su relación con las iglesias pentecostales, como es el caso de Benedita da Silva Sampaio y Marina da Silva, ambas formadas en el PT. El mundo evangélico y pentecostal es mucho más diverso que lo que supone la izquierda y presenta ventajas para sus participantes que no deberían ser ignoradas.

* * *

Lo que inento trasmitir es que el ascenso de una derecha de nuevo tipo no es una cuestión de carácter ideológico. Existe ideología, como puede verse en el rechazo a la "ideología de género", pero no es el aspecto central del fenómeno. Por el contrario, es necesario destacar las distancias con aquellas derechas de la "cruz y la espada", cuyos lemas giraban en torno a "familia y propiedad". Ahora pueden defender la despenalización del consumo de marihuana, el feminismo y la diversidad sexual.

Por último, estas líneas son una invitación a profundizar en el conocimiento de la realidad social, en un país donde la nueva derecha tiene lazos sólidos con muchas ollas comunitarias y organizaciones territoriales en barrios de extrema pobreza. Sería demasiado fácil, y profundamente equivocado, atribuirlo sólo a oportunismo político y afán de manipular a los pobres.

22 Mike Davis "De la ciudad de Blade Runner a la de Black Hawk derribado", entrevista, 30 de julio en http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=689 (Consulta, 30 de octubre de 2020).

23 Marion Aubrée "Brasil: as mulheres pentecostais entre 'combate' e 'libertação'", en revista Anthropológicas, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, 2014) pp. 167-194.



Montevideo, 24 de marzo de 2020

Serpaj manifiesta su preocupación por la respuesta estatal ante la emergencia sanitaria mundial y nacional declarada por el Coronavirus - Covid19

El Servicio Paz y Justicia quiere manifestar su gran preocupación frente a la actual emergencia sanitaria, con ya graves consecuencias económicas y sociales para la sociedad en su conjunto, en particular para los sectores informales, precarizados y más vulnerados.

Frente a una situación de emergencia, donde las recomendaciones de los máximos organismos internacionales[1] y los ámbitos profesionales de la salud[2] se orientan firmemente a proteger a toda la población, decretando su aislamiento físico, creemos que las respuestas dadas por el gobierno son insuficientes y alientan a la reproducción de desigualdades en el acceso a un derecho tan básico como la salud. Las diferencias en la inserción y acceso al mercado laboral signan hoy la realidad de miles de uruguayos y uruguayas que son obligados a continuar en sus trabajos, o deben abstenerse de realizarlo, sin que exista una respuesta clara por parte del Estado para su situación. Además, sigue sin existir una respuesta clara a la situación de miles de personas en situación de calle, quienes se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

En este marco, denunciamos que la única respuesta del gobierno sea policial y represiva, ante la propuesta de desarrollar un patrullaje abusivo y discrecional en la vía pública para dispersar posibles "aglomeraciones" y actividades al aire libre, *en contradicción con lo anunciado por el ministro de Salud Pública días atrás*. Esta "intensificación de la exhortación" a la población en el patrullaje puede traer aparejado nuevos casos de violencia institucional, en el marco de una acción policial que en las últimas semanas ha recrudecido su respuesta.

Exigimos, por último, una respuesta firme frente a la situación de confinamiento de miles de niños, niñas y mujeres víctimas de violencia doméstica y de género. En los últimos 10 días de aislamiento social 5 mujeres fueron asesinadas. La emergencia de femicidios que

---

1 https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019

2 Comunicado SMU al respecto: https://es.scribd.com/document/452551950/Documento-SMU-pdf#from_embed

nuestro país padece debe ser abordada con absoluta prioridad y no como un "*efecto colateral*" del confinamiento.

Creemos necesario que el gobierno responda con políticas sociales contundentes que se dirijan a sanear la situación actual y futura de familias y sectores informales, cuyas economías se están viendo fuertemente afectadas.

Asimismo, consideramos fundamental poder afirmar y construir lazos de solidaridad entre todos y todas. Por ello, como primera acción **estaremos recibiendo donaciones de alimentos no perecederos** durante esta semana, siguiendo las recomendaciones de medidas sanitarias para la entrega. La recepción será en nuestra sede: **Joaquín Requena 1642**, entre 18 de julio y Colonia, en los siguientes días y horarios:

Miércoles 25 de marzo de 10 a 12 horas

Jueves 26 de marzo de 15 a 18 horas

Viernes 27 de marzo de 14 a 17 horas

Por último, adherimos y convocamos al caceroleo y apagón social propuesto por la Intersocial (PIT-CNT, FEUU, ONAJPU, Redes Amigos de la tierra, Intesocial Feminista y Ovejas Negras) para este miércoles 25 de marzo, de 21 a 21:10 h.



Foto: Martha Passeggi

¿Expresa esta coyuntura histórica un peligro para los derechos sociales?

Sergio Sommaruga[1]

Preguntar es una llave fundamental para razonar. Por eso preguntar bien -hacer preguntas reflexivas- es clave para intentar orientar el razonamiento hacia asuntos relevantes. Preguntarse por el estado de salud de los derechos sociales, a la luz del contexto histórico en curso, es una tarea de enorme importancia y pertinencia para quienes colocamos la dignidad humana como centro de nuestras preocupaciones éticas y nuestros propósitos políticos.

¿Expresa esta coyuntura histórica un peligro para los derechos sociales y laborales? ¿Hay una tendencia al empobrecimiento y a la limitación de las condiciones para el ejercicio de tales derechos? De ser así, ¿Qué causas y circunstancias pueden explicar una situación como esta? ¿Cuál es el fundamento de esa situación? ¿Es solo una cuestión coyuntural

[1] Secretario General de SINTEP (Sindicato Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza Privada).

y transitoria o es la manifestación de un conjunto de problemas que se expresan en la coyuntura pero que tienen otros trasfondos?

Tratar de comprender la naturaleza de estos problemas es fundamental porque estamos hablando de derechos. Y los derechos, no son otra cosa, que ejercicios de la libertad. Pero también, pensar críticamente, es fundamental para restituir la perspectiva estratégica del movimiento social en su conjunto. Para superar el inmediatismo y trazar hojas de ruta que nos permitan conjugar la diversidad de nuestras trayectorias con un sentido de acción convergente.

Aportar a pensar juntos, para juntos ver que podemos hacer con un sentido históricamente valioso, es una necesidad ineludible para salir de la confusión y la dispersión de las fuerzas del campo popular. Hay que hacer un esfuerzo común y compartido por pensar sin autoengaños, ni autocomplacencias.

Solo de esa manera podremos superar el estado de debilidad relativa de nuestras acciones colectivas, que sin lugar a dudas es una parte principal de nuestros problemas inmediatos.

Si tras el desarrollo de nuestras reflexiones concluimos que los derechos sociales están en riesgo, es porque efectivamente hay fuerzas que conduce las cosas hacia la consagración de la desigualdad social como supuesta condición natural de los seres humanos.

¿Conocen algo tan opuesto a la lucha por la dignidad que eso?

Derechos y privilegios, una oposición inconciliable

Los privilegios, por definición, siempre son de pocos. Se caracterizan por tener una naturaleza exclusiva y excluyente, que consagra una relación asimétrica de poder y que siempre va en desmedro del necesario reconocimiento que se deben quienes son iguales entre iguales.

En consecuencia, el estatus de todo privilegio es la negación del presupuesto de la igualdad entre las personas. Allí donde arraigaron privilegios, yacen derechos postergados. Los derechos por su parte, siempre son símbolos y practicas concretas de la democratización de la sociedad y del avance de la dignificación de la vida.

La condición libertaria, de justicia, igualdad o reparación, que acuna todo derecho en su seno, es siempre una conquista de poder. Y siempre es contra el poder. Parece paradójico, pero no. Porque se trata de poderes contrapuestos.

El poder instituyente de quienes asumen conciencia de su situación de desposesión injusta y se organizan para luchar contra esa negación a su dignidad; y, por otro lado, el poder de los privilegios que se sostienen y reproducen a partir de un estado de cosas y de una determinada relación de fuerzas. Así, todo derecho es una conquista de la socialización del poder, contra los privilegios del poder concentrado de lo instituido.

Llegados a este punto es claro que la beligerancia es la huella dactilar de los derechos. Con razón decía Martí[2], que ningún derecho se consiguió mendigando.

Reconocer esa beligerancia es clave para entender la emergencia histórica de los derechos y para estudiar su genealogía social, así como también es clave para embarcarse en el análisis concreto de los procesos de avance o retroceso de los derechos en cada coyuntura histórica.

Todo derecho, antes de nacer, fue una disputa de poder... y lo sigue siendo después

No hay genealogía histórica de los derechos que pueda desconocer la preeminencia de esa característica. Desde la abolición del "nexum", hasta la conquista de las "ocho horas" enarbolada por los "mártires de chicago". Desde la revolución francesa contra la monarquía absoluta, hasta la pelea de los feminismos contra la desigualdad de género o los procesos de lucha contra la segregación racial y la opresión de los derechos civiles, simbolizada por Malcom X y Rosa Parks, entre muchísimos otros ejemplos posibles.

Los derechos son conquistas sociales que nacen necesariamente de procesos colectivos, que es de donde deviene su fuerza instituyente. Solo a través de amplios procesos de concientización colectiva y de formación del sujeto político (del "nosotros" que agrupa a los desposeídos de derechos), un derecho llega a ver la luz del día.

Por eso un derecho antes de ser derecho debió primero ser lucha acumulada. Un proceso colectivo de organización y conciencia. De movilización, debate y lucha. Los derechos sociales siempre son conquistas con ímpetu emancipatorio, que confrontan con privilegios o al menos con una subjetividad que los representan. De ahí que, para analizar el estado de salud de los derechos sociales, sea epistemológicamente imprescindible partir de un contexto de relaciones de fuerza que están en lucha.

Razonar sobre derechos siempre es una tarea reflexiva, crítica y revulsiva. Pero comprometerse con los derechos y las luchas que los hacen posibles primero y los sostienen después, siempre es una tarea de sangre caliente.

Siempre hay una espada de Damocles pendiendo sobre los derechos

La beligerancia que caracteriza la emergencia de los derechos sociales no termina con la eventual consolidación o reconocimiento formal de estos. Creer eso es una visión cándida de la historia, que lleva peligrosamente hacia una falsa conciencia sobre la permanencia de los derechos y el ejercicio de las libertades.

El poder instituido no solo reprime los conatos que se le contraponen. Ese solo es su primer comportamiento. En plena contienda, su primer movimiento será de tipo reaccio-

[2] Discurso pronunciado por José Martí en el brindis celebrado en honor del periodista Adolfo Márquez Sterling, el 21 de abril de 1870, en los altos del restorán El Louvre, de La Habana.

nario y propenderá a impedir el florecimiento del derecho social. Buscará, en tal sentido, todo tipo de argucias y desplegará todas las fuerzas que encuentre oportunas y sostenibles a tal fin.

Sin embargo, es fundamental entender que, quienes están en las posiciones favorables en la relación de dominación, no solo buscan la perpetuación de sus privilegios. También intentarán su restauración cuando se vean afectados. Ningún derecho que presuponga una pérdida real o imaginaria de un privilegio, puede dormir la siesta.

Cuando cambian las relaciones de fuerza y se afectan negativamente las condiciones de legitimidad social para defender un derecho, ese mismo derecho que ayer gozaba de buena salud, pasa a estar en una zona roja, y su eliminación, o de modo más sutil, su desvirtuación, pasa a estar a la orden del día.

Los privilegios no solo buscan su sostenimiento, cuando retroceden siempre van a buscar su restauración. No entender esta dialéctica entre derechos y privilegios es un pesado lastre conceptual con efectos políticos concretos.

Una de las grandes carencias que viene arrastrando desde hace varios años el movimiento sindical, es haber debilitado y relegado sus procesos de formación de conciencia crítica, de formación política y de reproducción ideológica.

En consecuencia, no advertir que las contradicciones con los privilegios no cesan aun cuando se presumen o se vivencian condiciones coyunturales más favorables, es, a mi modo de ver, uno de los problemas más importantes que explican la confusión estratégica en la que encalló particularmente el movimiento sindical.

Este factor operó como frontera subjetiva para confrontar las contradicciones del progresismo y sobre todo para dinamizar un viraje histórico más profundo en la lucha contra los privilegios. A la postre, esa frontera terminó coadyuvando a la recomposición de las fuerzas conservadoras y restauracionistas.

La lucha ideológica, política y social por los derechos emancipatorios no puede ser vista nunca bajo el imperio exclusivo de la táctica y el "coyunturalismo".

¿Qué pasa con esa espada de Damocles en el 2020?

Todo parece indicar que el pelo de crin del caballo sobre el que pende la espada está más delgado. Ahora, ¿por qué pasa eso? ¿Los derechos que se barren o que se intentan barrer, se barren solo como acto reflejo de una ideología reaccionaria[3] o es la consecuencia del predominio de una ideología de ese tipo en el contexto de una intensificación de la puja distributiva? En lo personal me adhiero a la segunda hipótesis.

[3] Utilizó la palabra reaccionaria en este sentido: conjunto de tesis y actitudes políticas que propugnan valores políticos, sociales y morales funcionales al orden capitalista y se opone a reformas o cambios que representan un progreso socializante en las relaciones de poder.

Estoy muy lejos de creer que el mundo y sus conflictos se correspondan únicamente a una cuestión ideológica y menos aún a una reducción simplista entre buenos y malos. La disputa entre derechos y privilegios es una disputa asentada en intereses objetivos, que se expresan subjetivamente.

Es en arreglo a esa lectura que suscribo, constataciones mediante, que estamos en una coyuntura histórica donde muchos derechos sociales y laborales corren riesgo efectivo e inminente.

El perjuicio de derechos que está en curso en la coyuntura, es una consecuencia concreta de la descarga del peso de la crisis social y económica sobre las grandes mayorías sociales y esto se conecta directamente con la única respuesta que tiene para ofrecer el patrón de acumulación capitalista a esas mayorías.

En última instancia, el problema del empobrecimiento y la limitación de los derechos sociales, está asociado a la forma en que el gobierno distribuye socialmente el peso del ajuste. Ese, a mi entender, es el trasfondo del escenario en el que hoy se desarrolla la contienda entre derechos y privilegios. Y es allí donde se amalgaman la intensificación objetiva de la puja distributiva con la ideología reaccionaria.

Ante el problema objetivo de la crisis se toman acciones y decisiones políticas que perjudican a los derechos de las grandes mayorías por encima de los privilegios del 1% más rico.

El quiebre del ciclo económico expansivo que empezó a producirse a fines de 2014 y que con altibajos se continuo prolongando hasta el momento actual -particularmente a partir del deterioro de los términos del intercambio con la tendencia a la baja de los precios internacionales- es el epicentro de la intensificación de la puja distributiva y el escenario de base que opera en el recrudecimiento de la lucha entre derechos y privilegios.

En una coyuntura de crisis, donde predominan las relaciones económicas basadas en un patrón de acumulación capitalista, que además se entronca a una región con una formación social e histórica caracterizada por la dependencia y la desigualdad social, la tendencia a la voracidad contra los derechos sociales y laborales es una consecuencia forzosa.

¿Cómo está operando el recorte de derechos laborales?

El cerno del deterioro de los derechos laborales se enmarca en la aplicación de las dos grandes variables del ajuste social y económico, que tienen su expresión concreta en el salario directo y en el salario indirecto. En ambos casos están en juego un conjunto significativo de derechos laborales, con la consiguiente precarización de las condiciones de vida de las grandes mayorías populares.

En materia salarial, el castigo tiene dos grandes vías de implementación. Por un lado con la destrucción de puestos de trabajo y el consiguiente aumento del desempleo. El des-

empleo no es una decisión maquiavélica del gobierno. Es una tendencia objetiva del capital ante la crisis, pero que no tiene respuesta real y proactiva de parte del gobierno para refrenarla. Y eso si es imputable al gobierno y su política. Porque el desempleo es la cancelación del derecho fundamental al trabajo.

Para sopesar la violencia de la supresión de este derecho, cabe consignar que la negación del derecho al trabajo, en una sociedad capitalista, es un pasaje directo a la informalidad laboral y, potencialmente, a la exclusión social. Así de grave y violento es el desgarro de este derecho fundamental.

La evidencia de la implementación de este mecanismo de ajuste del capital contra el trabajo es irrebatible. En los últimos meses de este año el desempleo trepó a guarismos de dos cifras, superando el tope de 2006. La última vez que el desempleo abierto estuvo tan alto fue durante la crisis del 2002/2003.

Por tanto, si hablamos del peligro que corren los derechos laborales en la coyuntura, la primera víctima de la lista es el derecho al trabajo. La otra gran variable del ajuste tiene que ver con el deterioro progresivo de los términos en que se comporta el pago del trabajo. La rebaja salarial impuesto por la política económica del gobierno y que se refleja en los lineamientos para la octava ronda de los consejos de salarios, es contundente.

Para el conjunto de los trabajadores y trabajadoras del sector privado estos lineamientos significaron continuar con el criterio de ajustes nominales de salario (es decir, de espalda a la inflación[4]) pero con el agravante máximo de aplicar el descuento de la caída del PBI percibido en 2020 a los salarios de los trabajadores. Si esto no es transferirles el peso de la crisis a los trabajadores, ¿qué es? Esta política de rebaja salarial se reproduce, con matices de forma, en el ámbito de los trabajadores del ámbito público-estatal.

En un país donde 400.000 trabajadores y trabajadoras tienen un salario promedio de $22.000, una detracción equivalente a un 4,5% (por ejemplo) deja a muchísimas familias mucho más cerca de la línea de la pobreza medida por ingresos y por tanto más postergado el acceso a bienes y servicios que hacen a la calidad de vida. La consagración de rebaja salarial impuesta por el gobierno ha sido generalizada, siendo muy pocos los sindicatos[5] que la han podido apenas eludir. De este modo, tanto por la vía del desempleo como por la vía de la rebaja salarial, han sido los derechos laborales los grandes perjudicados por la política económica del gobierno.

[4] En tal sentido, este criterio de ajuste nominal de los salarios, fue inaugurado por el gobierno anterior en la séptima ronda de consejos de salarios. Con el atenuante en aquel caso de la activación del efecto indexatorio al finalizar el convenio.

[5] Sintep logró un acuerdo por el que se reintegra la caída del PBI en cuatro cuotas consecutivas a pagar a valor real, evitando así la consagración de la rebaja salarial. En la misma ronda y como condición para la firma del convenio se logró aprobar un protocolo tripartito contra el acoso y el abuso sexual. Este protocolo es una herramienta de derechos para todas las partes, pero particularmente está dirigido a proteger a los y las estudiantes de toda la enseñanza privada.

¿Y la pandemia?

Parece una obviedad, pero hay que decirlo. Al gobierno la pandemia le cayó como un rayo en la cabeza. Pero lo que no es una obviedad, y hay que dilucidar con la mayor claridad posible, es que este programa político y económico que venimos reseñando, no tiene su origen ni explicación en la pandemia sanitaria. Sin embargo, la irrupción de la covid-19 si ha sido en buena medida funcional a la construcción de un sentido común de justificación del deterioro de los derechos sociales y laborales en desarrollo.

También ha operado como elemento catalizador de la distribución social del ajuste que puso en marcha este gobierno. No significa esto, insisto, que la pandemia tenga efectos inocuos para la economía y el desarrollo social, pero si digo con toda claridad que las orientaciones generales de las medidas instrumentadas por el gobierno, que golpean muy duro contra los derechos laborales, tenían una fecha de envasado muy anterior al 13 de marzo de 2020[6].

A las pruebas me remito. Ya en 2018, algunos de los principales asesores económicos del nuevo gobierno planteaban la necesidad de avanzar contra la legislación laboral como forma de preservar la rentabilidad del capital ante el enlentecimiento y posterior estancamiento de la actividad económica que expresaba el fin del ciclo expansivo.

En el menú promovido por Ignacio Munyo aparecen lineamientos muy agresivos en materia de retroceso de derechos laborales. Entre ellos figura la desprotección de los trabajadores, con la erosión a los derechos asociados a la limitación de la jornada laboral a ocho horas. Entre otros efectos, una acción de este tipo volaría por los aires el legítimo reclamo del pago de horas extras, así como incidiría de modo muy negativo en las regulaciones que protegen la salud y la seguridad en el trabajo.

Asimismo en la visión de Munyo es clave avanzar en la dirección de la supresión del derecho a la delimitación de tareas. El empobrecimiento y debilitamiento de las definiciones de las categorías laborales aboga por un trabajador multipropósito, lo que inequívocamente lleva a la desprofesionalización y la intensificación de la explotación del trabajo. Otra vez, una política asentada en esas premisas, indefectiblemente empeora los términos de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Claramente estos lineamientos son agresiones fuertes y duras a los derechos laborales de la clase trabajadora.

En consonancia programática y cronológica con el menú de Munyo, apareció el programa de la Confederación de Cámaras Empresariales de Uruguay. Con mucha elocuencia el documento de este importante conglomerado representativo del capital se intitula "Propuestas para implementar en el corto plazo y *en el próximo período de gobierno*"[7]. Allí

[6] Decreto 93/20.

[7] Obsérvese que el documento es de mayo del 2019 y las propuestas son para el próximo gobierno. Es decir, el electo a fines de ese año.

figura buena parte de las medidas que estamos viendo en la política económica del gobierno electo en 2019.

Se trata de un programa político que claramente evidencia la necesidad del capital de ir contra los derechos sociales y laborales como receta para asegurar su rentabilidad. Como la fecha del documento lo indica, estos lineamientos programáticos de las cámaras empresariales nada tienen que ver con la pandemia y sus efectos económicos.

Sin mayor dificultad cualquiera puede constatar que en este documento[8] figuran las principales decisiones en materia de política económica y social que viene implementando el gobierno. Entre ellas, la aplicación de un ajuste fiscal que no implique aumentar la carga fiscal al capital (por tanto que el ajuste y el recorte se haga por la vía del salario y del presupuesto público), y la modificación del tipo de cambio, con una devaluación de más del 12% solo en el mes de marzo. Para darse cuenta de la profundidad del impacto, vale decir que esa incidencia devaluatoria es casi equivalente a la de todo el 2019.

La devaluación opero como un mecanismo eficiente de transferencia de recursos de las grandes mayorías sociales hacia la minoría beneficiada. Y así fue aplaudido por alguna de las principales figuras del propio gobierno, representante directo de los grandes intereses exportadores y ex presidente de una de sus gremiales. Asimismo, muchos de los elementos de la plataforma de la confederación de cámaras empresariales fueron incluidos en el proyecto de la LUC, hoy devenido en la ley 19.899[9].

La nueva regla fiscal es un claro ejemplo. Esta regla fiscal, a pesar de su contenido amorfo, tiene un claro impacto regresivo en materia de derechos sociales, porque supedita la inversión pública y la cobertura de derechos de las grandes mayorías sociales al abatimiento del déficit fiscal y por tanto, al pago de la deuda al gran capital.

¿Cuántos derechos postergados significa subordinar la economía de toda la sociedad al pago de la deuda?

Otro de los reclamos de las cámaras empresariales en este documento de 2019 y que están reflejados en la LUC, pero también de la ley de presupuesto y de algunos decretos de gobierno, es la privatización progresiva de las empresas públicas, mediante el incentivo y la inversión del capital privado en las áreas más rentables de funcionamiento de las empresas públicas. Asimismo la no reposición de empleados públicos -otra de las exigencias de la confederación empresarial- está resuelto por el poder ejecutivo.

El gobierno ya definió que cada tres vacantes generadas en el funcionamiento de los servicios públicos solo va a reponer un puesto de trabajo. Esta política además de no activar la generación de empleo legítimo en un momento de alto desempleo, conlleva al progresivo

8 http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/88273/1/propuestas_cce_mayo_2019.pdf
9 https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020

deterioro del desempeño de los servicios públicos, afectando a la gente y sus derechos así como alienta una subjetividad favorable a la privatización.

La reforma de la seguridad social y la profundización de la reducción del aporte patronal al BPS, que también reclama la confederación empresarial, está contemplada en la LUC y es el gran movimiento expropiatorio de derechos sociales que se viene para el 2021.

Otros aspectos relevantes exigidos por la confederación empresarial ya cuentan con proyectos de ley impulsados por el gobierno en el parlamento. El nuevo proyecto de ley de medios y la ya modificada regulación de los servicios de comunicación audiovisual, es parte de esa línea de política. Lo mismo acontece con la transferencia a privados del control de precio de los combustibles en ciertas áreas del comercio y los servicios, aspecto que está contenido en la ley de presupuesto.

En una dirección que claramente desfavorece los derechos laborales de la clase trabajadora el gobierno tiene en las gateras otras iniciativas altamente regresivas, como la eliminación del principio de ultraactividad de los convenios laborales y la perforación de la ley de negociación colectiva mediante la implementación de un mecanismo expedito para que las empresas se desvinculen de su obligación de dar cumplimiento a las resoluciones de los consejos de salarios.

Ambas iniciativas solo responden al interés del capital de garantizar su rentabilidad a costa de la institucionalización de la precarización laboral y del incumplimiento de los acuerdos colectivos. Pero el movimiento más agresivo en materia de limitación de derechos laborales, largamente exigido por los sectores del capital y también recogido en la LUC, refiere al estrangulamiento del derecho de huelga contenido en el artículo 392 de la mencionada ley. Ese artículo y el decreto ulterior del 15 de octubre de 2020 instauran una lógica de desalojos exprés de las ocupaciones de los lugares de trabajo por parte de los trabajadores, reprimiendo las ocupaciones como modalidad efectiva del derecho de huelga. Es tan agresivo el contenido del mencionado decreto que incluso contiene aspectos que contradicen lo enunciado en la propia ley 19.899.

Esto en tanto la ley habla de prohibir las ocupaciones que no permitan el ingreso de los patrones y los no huelguistas, extremos que el decreto desconoce deliberadamente para proceder al desalojo compulsivo de los huelguistas.

El uso concreto de este decreto el 20 de octubre del corriente, en ocasión de la ocupación de la UTU central por parte de los trabajadores así como la ocupación del liceo número 3 de Montevideo que se dio a los pocos días, dan cuenta del carácter compulsivo de los desalojos que permite el decreto.

La ocupación del lugar de trabajo, como modalidad efectiva del derecho de huelga, es siempre la última medida que se toma, luego de agotadas todas las demás posibilidades de solucionar el legítimo reclamo laboral. Limitar los derechos a la protesta no es otra cosa que

querer cortar el problema por el lado del eslabón más débil de la cadena. Es una violencia institucional que solapa otra anterior, que dio origen a la necesidad de la huelga.

La huelga es una herramienta fundamental de la clase trabajadora.

Con ella conquistamos las ocho horas y con ella resistimos durante 15 días la dictadura de extrema derecha que asoló nuestro país. Quienes pretenden que la clase trabajadora renuncie a su conciencia de clase y a su derecho a pelear por la dignidad, no saben de historia, ni del carácter de los trabajadores.

Paradojalmente o no, la pandemia, lejos de abrir un horizonte de cambios sociales profundos, que nos acerquen más a aquello que seguramente las mayorías anhelamos, una sociedad más humana y más bella, más cercana a sigo misma y al apoyo mutuo que la constituye en esencia, se ha transformado en el ensayo general de la negación del "cuidarnos entre todos".

Montevideo, 23 de abril de 2020

A los y las representantes del Poder Ejecutivo y Parlamento

A la ciudadanía en general

Por medio del presente comunicado las organizaciones sociales y colectivos abajo firmantes queremos manifestar nuestro rechazo ante el envío de la Ley de Urgente Consideración, previsto para el día de hoy jueves 23 de abril. Se trata de un proyecto de ley muy amplio que contiene 502 artículos, considerados como urgentes y que abarcan las áreas sustantivas de la agenda pública del país como la seguridad, educación, salud, economía, administración pública, vivienda, entre otras. La utilización de un mecanismo constitucional de este tipo atenta contra los principios democráticos del debate ciudadano y los procesos legales establecidos para la discusión parlamentaria. Además, consideramos que su contenido es preocupante y peligroso, ya que varios de sus artículos implican una clara limitación y vulneración de derechos.

También queremos expresar nuestro profundo desacuerdo con el envío de dicho proyecto legislativo en el actual contexto de emergencia sanitaria y social, donde el cuidado de la salud y las necesarias restricciones a las aglomeraciones prohíben salir a la calle a organizarnos y manifestarnos públicamente. Es importante que el debate se dé en condiciones donde el derecho a la reunión y a la protesta puedan garantizarse.

En este sentido, exigimos que se ofrezcan y garanticen todos los canales y mecanismos pertinentes para que desde la sociedad civil organizada podamos participar del debate y ser escuchados/as. Estas modificaciones normativas tan importantes para el conjunto de la sociedad requieren de un debate serio, que involucre al conjunto de la ciudadanía, sin urgencias impuestas.

AMARC Uruguay – Asociación de radios comunitarias
Anong
Articulación Nacional No a la Reforma
Asociación de Amigas y Amigos del Museo de la Memoria
Asamblea por el agua del Río Santa Lucía
Casa Bertolt Brecht
Colectivo Catalejo
Colectivo Espika
Comité de Derechos del Niño – Uruguay (CDNU)
Cotidiano Mujer
El Abrojo
El Paso
El Tejano
Entre
Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU)
Frente Antimanicomial
Hemisferio Izquierdo
Imaginario Nueve
La Poderosa
Luna Nueva
Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos
Memorias de la Costa
Minervas Colectivo Feminista
Mizangas Mujeres Afrodescendientes
Mujer Ahora
Mujer y Salud en Uruguay (MYSU)
Ni todo está perdido (NITEP)
Palmira FM 89.1
Ovejas Negras
Radio Pedal
Rebelarte
Red de Psicólogas Feministas (RPF)
Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual
Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)
Zur



Foto: Leidy Laura Sosa

Cultura es política
trabajadores de la cultura y pandemia: abordajes y acciones realizadas

Lucía Naser en colaboración con Lucía García | Ignis Lois | Ximena Echevarría | Victoria Cestau*[1]

Ya estábamos bastante mal preparadas para movilizarnos y organizamos ante el ajuste económico y la creciente popularidad de ideas de derecha que la coalición promovía con éxito desde antes de ganar las elecciones, cuando la pandemia vino a cambiar el escenario y los desafíos para el sector artístico.

Para hacer un duelo y aceptar una pérdida a veces hay que perder otra le leí hace un tiempo a un filósofo que hablaba de muerte y erotismo. Y quizá sí, hay cosas que están muriendo, pero también es cierto que la crisis tiene la posibilidad de erotizar zonas entumecidas por la inercia de los procesos largos.

[1] Agradezco a cada une de les compañeres que han creado y sostenido las acciones realizadas desde los colectivos 7A, Primer Ensayo e Intersocial cultural. La presentación de estos espacios fue tejida junto a colegas cómplices a quienes invité a compartir a través de un texto su experiencia como participantes de estos espacios desde un punto de vista subjetivo, parcial y con foco en los sentidos políticos de las formas de organización que se están poniendo en práctica en cada uno de ellos.

En tanto artistas que se piensan a sí mismes y a sus colectivos como actores políticos deseantes de transformación, nos dejamos morir un poco durante la era progresista. La llegada de lo más rancio al poder gubernamental nos hizo ver que ya olía a podrido desde hacía mucho tiempo en tantos lados lejanos y cercanos. El mix de gobierno reaccionario más pandemia puso a la cultura en la zona de lo prescindible y a nuestras existencias como trabajadorxs en el universo de la inmaterialidad con la que tan problemáticamente se habla del arte, del campo simbólico. Pero lo que hacemos es como decía Alberto Restuccia "asquerosamente material". Y nuestros cuerpos siguen comiendo y en funciones, aún sin funciones. Estas obviedades son difíciles de transmitir en un mundo que iguala ser a producir. Sin función(ar) no hay reconocimiento. Ecuación infame que sin embargo fuimos incorporando en el correr de los últimos años y que nos estalló en la cara durante estos meses de pandemia donde el teatro fue prohibido, la fiesta desaconsejada, los cuerpos rodeados por cintas de peligro, el contacto vigilado, los encuentros perseguidos.

El arte es encuentro y ante la imposibilidad de encuentro con públicos, no nos quedó otra que encontramos entre nosotres. Este texto creado colaborativamente busca reunir experiencias y acciones sucedidas durante los meses de marzo a octubre del 2020 desde el campo de las artes escénicas. La premisa que guía su escritura es que política cultural es lo que actores culturales hacen políticamente. Permanentemente componemos relaciones y creamos formas de vida; la política cultural no son sólo las medidas que el estado anuncia y ejecuta. Política cultural es el modo en que el campo cultural se organiza para producir, reproducir algunas ideas y sensibilidades y rebatir otras; es la forma en que hacemos lo que hacemos y las reverberaciones que nuestras creaciones e intervenciones producen.

Las acciones que colectivos organizados realizan y los modos de organización que hacen posibles esas acciones, no son sólo un pedido, anuncio o proclama sobre el mundo que queremos: ya son pedazos de ese mundo. Somos creadorxs de relaciones. Somos respuestas desde el presente a un futuro en construcción que no renuncia a su historicidad. Nos afectan y atraviesan legados del pasado con los que queremos bailar sin monumentalizarlos haciéndonos presas así de tradiciones que nos pesen.

Venimos en una inercia de desorganización. Miramos al pasado del "arte independiente" como un país lejano que alguna vez visitamos cuando todo era difícil, gris y oscuro (como si ahora no lo fuera). Cuando nos juntamos es por mini micro sectores que se miran entre sí como si nada tuvieran que ver. Cuando nos movilizamos es por algo puntual, demasiado puntual. Hemos estado excesivamente ocupadas intentando hacer lo que amamos y dejando en último lugar el espacio para hacernos algunas preguntas.

Hoy empujadas por la necesidad, emerge una claridad entre tanta bruma: el arte tiene herramientas para intervenir directamente en el entramado; podemos usar la creación para decir lo que queremos decir y hacer lo que necesitamos hacer, políticamente. Culturalmente.

La crisis muestra un efecto secundario que en algún punto nos pega bien. La urgencia de lo real llama a la puerta. No es lo real conocido, pero aún así nos pone en común, nos

expone, y nos pide actuar colectivamente. Este texto narra algunos de esos actos que ponen a la política en escena, o viceversa. Qué importa eso en un mundo patas para arriba*.

7A / Por Lucía García

El 7A surge del deseo profundo de volver a hacer. Surge de la necesidad de activar fuentes de trabajo y del enojo de ser una vez más el último orejón del tarro.

Las dos pandemias que nos azotan, una sanitaria, otra política e ideológica, se combinaron para golpearnos duro, para hacernos pagar otras militancias. Un ajuste de cuentas disfrazado de emergencia sanitaria. Porque en un ómnibus podemos viajar 40 personas apretadas pero el teatro se prohíbe. Porque podemos ir a la feria y a la misa, pero el teatro no se abre. Porque podemos ir al shopping y a hacer deporte pero para el teatro se inventa un protocolo ridículo.

La cultura es de izquierda. El teatro es de izquierda. Más allá de lo partidario.

El teatro paró un 13 de marzo y siendo setiembre sólo han vuelto a trabajar el elenco de la Comedia Nacional (que nunca vio vulnerada su economía) y elencos que están desarrollando su actividad en salas grandes. La realidad es que el 80% del teatro independiente no funciona en salas grandes. Mucho de ese teatro no se desarrolla en ninguna sala. Funciona en espacios alternativos, galpones, centros culturales de barrio. Y Montevideo es pequeña y nos conocemos todes. Todes sabemos que eso es así. Las autoridades y el sindicato también lo saben.

Un día de hartazgo y angustia escribí algo en una red social. Eso resonó en otres y en 24 horas se organizó una reunión histórica donde había representación de todos los sectores del teatro (SUA, FUTI, independientes sin sala, gente del circo, de la danza, técniques). En esa reunión por unanimidad decidimos que el teatro volvía el 7 de agosto. Y le exigimos a SUA una asamblea urgente. De las asambleas más emocionantes que recuerdo.

Políticamente es un movimiento que surge de las bases. No se pudo hacer el 7 por lluvias, pero sucedió luego, el domingo 16. Teatro en la calle, intervenciones de protesta en diferentes puntos de la ciudad con el objetivo de juntar a la gente y contarle que les trabajadores de la cultura están en una situación de urgencia, sin poder trabajar, sin cobrar, sin poder hacer lo que aman hacer.

Es un levantamiento cultural, es lucha desde la base, sin más organización que reuniones donde todes aportamos ideas, trabajo, donde pensamos colectivamente. Somos parte del sindicato. Pero una parte que ha estado poco representada, que entiende que puede haber formas distintas de militar y de hacer política. Creemos que es necesario apropiarse de las herramientas, que es importante integrarse, ponerle el cuerpo a la militancia, salir de la comodidad y a veces la terrible soledad de la sala de teatro. No queremos hacer teatro para cuatro. Somos trabajadores, sumamos en las filas de la masa desocupada de la población, so-

mos parte de la cola de la olla popular. No hay distancia. Necesitamos romper ese prejuicio de que el teatro es para pocos. Es para todes. Igual que la necesidad de tener salud, de no tener hambre, igual que el deseo y la libertad.

Salimos a la calle a encontrarnos con les vecines, les espectadores, accionamos. Como un corso, una bandada de bufones, como un coro griego. Salimos porque el teatro es encuentro. Porque el encuentro nos hace fuertes, nos ampara, nos inspira.

Porque el teatro es necesario.

INTERSOCIAL CULTURAL / Por Ignis Lois

La intersocial es un espacio de militancia social que venimos construyendo desde Abril entre compañeros de diferentes campos artísticos, que nucleados en sus sindicatos o agrupaciones deciden integrar un espacio de coordinación más amplio, en el entendido de que la unidad en la acción es el camino que se nos presenta más oportuno en esta coyuntura de avance neo liberal.

Carnavaleros, músicos, actores, escenógrafos, artistas de circo, danza, técnicos de escenario, escritores y artistas plásticos en menor medida, ya que estos campos se presentan con mayor dificultades organizativas para nuclearse.

Y bajo la idea de que el trabajo con la cultura es una parte importante en la transformación social, y que la crisis casi endémica de estos sectores, agravada por la crisis económico/sanitaria que trajo el covid no hizo más que evidenciar aún más las condiciones de precariedad mediante las cuales desarrollamos nuestras actividades artísticas, llevando a una emergencia cultural a un sector que ya contaba con muy escasos apoyos públicos, y con errantes y discontinuadas políticas públicas, sectores que por su progresivo acostumbramiento a trabajar en régimen de precariedad (aún mucho más durante la era progresista), les trabajadores recurren una y otra vez a la autoexplotación permanente por el propio deseo ferviente de mantenerse realizando las actividades vocacionales elegidas como modo de vida.

Nos une fundamentalmente el paraguas de exigir al gobierno destine un mayor presupuesto al desarrollo de los sectores de la cultura (artística) que entendemos están depreciados, en ese sentido hemos desarrollado una serie de movilizaciones en conjunto con la intersocial (de la cual formamos parte) con una plataforma común exigiendo medidas urgentes como una renta básica de 15 mil pesos para todas las personas sumergidas, entre otras medidas.

También estamos convencidos que enfrentamos un gobierno profundamente autoritario y demagógico, que perversamente intenta manipular y dividir el campo social para imponer profundizando el modelo altamente mercantilista de nacionalismo competitivo que viene desarrollando el progresismo estos últimos 15 años. Que no reconoce las organizaciones de los trabajadores, que utiliza estrategias como la mentira descarada en prensa o

Twitter, llegando incluso a valerse de la vigilancia o espionaje en redes sociales, un stalkeo constante de como opinan sus funcionarios trabajadores de las direcciones de cultura, Sodre, etc.

Es decir enfrentamos una pérdida aún mayor de la calidad democrática en pos de la construcción de políticas culturales, si bien el progresismo con el plan nacional de cultura solo constituyó un simulacro de participación en definición de políticas culturales, este gobierno acrecienta la brecha entre quienes definen las políticas culturales y quienes las asumen, deja por el camino conquistas importantes como la ley de teatros (que actualmente en la ley de presupuesto se encuentra sin fondo) y recorta programas que significaron un avance como centros Mec entre otros.

Muchas son las resistencias que se activaron a este nuevo modelo, desde lo visceral, de organización y acción más espontánea como el caso de ensayo abierto, el cual valoramos de forma muy positiva, y buscamos acompañar, tratando de unir acciones y esfuerzos y discursos con un horizonte emancipador. Tratar de sumar en organización y acción a un campo donde históricamente hemos estado dispersos, es una tarea política que se impone a este momento político.

El espacio de las reuniones (de los jueves a la noche generalmente) a veces presencial en el sindicato de actores que por su historia y capacidad organizativa es quien nos acoge en su sede, y muchas otras por zoom (herramienta que la pandemia activo para el encuentro y la organización de los cuerpos) suele discurrir entre la puesta en común de en qué situación anda cada colectivo, y las perspectivas de acción de acuerdo al duro contexto al que nos enfrentamos.

Tratar de cruzar perspectivas, encontrando los caminos en común que podemos transitar, parece ser el potente horizonte que intenta construir esa naciente organización que es la intersocial cultural.

PRIMER ENSAYO / Por Ximena Echevarría en colaboración con Victoria Cestau

Primer ensayo es un colectivo conformado por distintes artistas independientes y trabajadores de la cultura, que se crea con el fin de visibilizar la precariedad laboral de este sector, que fue duramente azotado por la crisis sanitaria declarada a mediados de marzo del 2020. La forma que este colectivo lleva a cabo su lucha es a través de la intervención artística callejera en distintos espacios públicos de la ciudad de Montevideo.

La gran parte de sus participantes provienen de las artes escénicas, mayoritariamente del teatro. El colectivo se encuentra abierto a recibir colegas de otras disciplinas artísticas, porque fundamentalmente se encuentra en constante construcción ante un escenario tan dinámico y complejo como el presente.

Construimos día a día, asamblea a asamblea.

El nombre de Primer Ensayo refiere a que cada acción es única y si bien se piensa y trabaja, el Primer Ensayo sucede ese día. Se ensaya mientras se da la acción. Es un momento de unión, de ritual, de trabajo en equipe.

A medida que el colectivo se fue organizando y conformado han presentado, desde el mes de junio distintas intervenciones, algunas de ellas son: "Platea en plaza", "Vamos a tomar el té", "Vacaciones sin Trabajo, Niñes sin Teatro "Trapitos al sol", "Les Otres", "La salud". Los escenarios callejeros y políticos han sido diversos: Plaza Independencia, Teatro Solís, Presidencia, Plaza Libertad, Teatro de Verano, Palacio Legislativo, Casa Presidencial, entre otras.

Cada propuesta responde una estética creada puntualmente para cada performance, sin embargo todas responden a los mismos reclamos. Además de luchar por los derechos de les trabajadores de la cultura, el colectivo lleva a cabo jornadas de formación interna donde también problematizan otras temáticas de interés como la violencia machista, asunto que también aumentó y profundizó las desigualdades de género en el contexto de la pandemia actual.

Desde que comenzamos a salir a la calle, a la acción, nos han cuestionado desde muchas partes, desde el ámbito político y desde lugares en donde se juegan intereses ajenos al colectivo. Nos mantenemos autónomes, luchando por lo que creemos justo. No nos callarán.

Salir a la calle se transformó en la forma que encontramos de visibilizar, de no dejar que otres manejen nuestro sentir. En Uruguay hay muches artistes y la mayoría se encuentran en estado de precarización. La pandemia dejó eso a la vista.

Somos trabajadores de la cultura.

Seguiremos saliendo a las calles cada vez que el sentir lo determine y seguiremos construyendo equipe y pensamiento crítico más allá de lo que nos dictaminen.

La gestión de la pobreza en pandemia: preámbulo de la nueva modalidad de acceso a la protección social

Ximena Baráibar Ribero[1] | Carolina González Laurino[2]
Sandra Leopold Costábile[3] | Laura Paulo Bevilacqua[4]

Introducción

El artículo expone algunas de las orientaciones socioeconómicas y políticas que, desde el novel gobierno, se han dispuesto en tiempos pautados por la definición de emergencia sanitaria nacional. Asimismo, ensaya reflexiones sobre las respuestas derivadas de tales orientaciones, para enfrentar las manifestaciones de conflictividad social emergentes. En este sentido, se observan las medidas dirigidas a las situaciones de pobreza e informalidad laboral al tiempo que se ponen en evidencia algunos caminos que el gobierno decidió no recorrer. El análisis también incorpora referencias generales a la Ley de Urgente Consideración que resultara aprobada en julio de este año, y al tratamiento, en curso, del Proyecto de Presupuesto 2020-2024. Se entiende que las referidas medidas sociales y sanitarias junto a

[1] Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Universidad de la República (Udelar). Master en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro – Universidad de la República. Asistente Social. Udelar. Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social (DTS). FCS. Udelar. Co- Coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Co- editora de la revista Fronteras. DTS. FCS. Udelar.

[2] Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología). Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología. Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social. Udelar. Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del DTS. FCS. Udelar. Co- editora de la revista Fronteras. DTS. FCS. Udelar. Co- coordinadora del Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente. CSIC. Udelar. Co- coordinadora del Diploma en penalidad juvenil. FCS. Udelar. Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. FCS. Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

[3] Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Master en Trabajo Social. Universidad Federal de Río de Janeiro-Universidad de la República. Especialista en Políticas Sociales. FCS. Udelar. Asistente Social. Universidad de la República. Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total del DTS, FCS, Udelar. Co Coordinadora del Diploma en Penalidad Juvenil. FCS. Udelar. Co- coordinadora del Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente. CSIC. Udelar Co-editora de la Revista Fronteras. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

[4] Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Master en Políticas Públicas. Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT. Especialista en Políticas Sociales. FCS. Udelar. Licenciada en Trabajo Social. Udelar. Docente e investigadora del DTS. FCS. Udelar. Co- Coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. FCS. Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

estos proyectos legislativos evidencian la postura gubernamental acerca de los mecanismos de acceso a la protección y al bienestar social.

Acciones y omisiones gubernamentales frente a la emergencia sanitaria nacional

El 1º de marzo de 2020 Lacalle Pou asumió el gobierno nacional. Un par de semanas después declaró la emergencia sanitaria como consecuencia de los primeros casos positivos por el coronavirus. Esto determinó una secuencia de medidas específicas para atender la pérdida y la reducción de ingresos y, por tanto, la pobreza producida y/o agudizada en el nuevo contexto. En conferencia de prensa del 23 de marzo, ante consulta sobre la eventualidad del aislamiento total el presidente respondió: "Nosotros no estamos haciendo política. No vamos a hacer política. Nosotros estamos gobernando"[5]. La primera consideración para realizar sobre esta respuesta es que gobernar supone siempre la adopción de decisiones políticas expresadas en lo que se comunica y resuelve, así como en lo que no se dice y aquello que se opta por dejar hacer.

Además, las políticas públicas, particularmente las políticas sociales, abordan cuestiones que en un momento dado se configuran como problemáticas. No hay respuesta a asuntos que no ingresan a agenda como problema y, por tanto, no se constituyen en tópicos a atender. En tanto la construcción de las respuestas tiene que ver con la comprensión que se realiza del problema, se vuelve relevante entender qué se dice sobre el asunto, qué características se le atribuyen y cómo se lo explica. La forma de configurar el problema en esta crisis es indicativa de la manera en que el nuevo gobierno visualiza la realidad. Consecuentemente, demarca los espacios y mecanismos a través de los cuales las personas acceden al bienestar y a la protección social. La coincidencia temporal entre el inicio de la pandemia y la asunción presidencial hace que, al mirar las valoraciones y construcciones sobre la emergencia sanitaria, se tengan indicios sobre los énfasis del nuevo gobierno.

En diciembre de 2019 el coronavirus estaba presente a nivel mundial y tuvo una acelerada expansión en países con los que Uruguay tiene amplia relación como, por ejemplo, España e Italia, así como los más próximos Argentina y Brasil. Pese a ello, se presentó baja preocupación gubernamental por la pandemia hasta que se instaló notoriamente en nuestro país y se convirtió no solo en un asunto de salud pública sino también en tema para la coalición multicolor[6]. A este respecto se observan situaciones peculiares considerando el escenario que se estaba viviendo en ese momento. Por una parte, no se avanzaba en la designación de las nuevas autoridades de la Administración Nacional de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Fue recién entre el 18 y el 25 de marzo que dejaron sus cargos quienes

[5] Ver: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/medidas-coronavirus-lunes-23

[6] Coalición política electoral que triunfa con la fórmula Luis Lacalle Pou-Beatriz Argimón para presidente y vicepresidente, respectivamente, en las elecciones presidenciales de Uruguay de 2019. La integra el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido de la Gente.

habían sido designados por el gobierno anterior al frente de este organismo que reviste gran relevancia en el manejo de la pandemia. Por otro lado, el énfasis del nuevo gobierno -fundamentalmente del Partido Nacional- estaba concentrado en la formulación de la Ley de Urgente Consideración (LUC). Su armado -de 457 artículos en su primera versión y 501 en la definitiva- ocupó gran parte de la atención del gobierno en los meses previos a asumir y los inmediatamente posteriores. El 9 de marzo el presidente anunció que ese proyecto de ley sería enviado al Parlamento el 16 de ese mes.

El contexto de emergencia sanitaria limitó las posibilidades del debate; restringió el ejercicio de los derechos de reunión y comunicación del pensamiento, así como afectó las posibilidades de expresiones colectivas en lugares públicos. No obstante, ello no fue un impedimento para que se procediera a un trámite parlamentario definido por plazos muy acotados con relación a cualquier otro proyecto legislativo y que culminó el 9 de julio de 2020 con la sanción de la Ley N° 19.889. Una vez aprobada, Lacalle Pou manifestó públicamente su satisfacción por el respaldo a este instrumento al que describió como "necesario, justo y popular"[7].

El país incorporó así una diversidad de modificaciones a la legislación vigente e introdujo una nueva normativa en torno a un amplio e inconexo abanico de áreas tales como: seguridad ciudadana, espacio aéreo, educación, inclusión financiera, comunicaciones, régimen de adopciones, relaciones laborales, régimen previsional, creación del Ministerio de Ambiente, creación de la Oficina de Bienestar Animal. Se suma a este espectro un conjunto diverso de medidas referidas al sector agropecuario, portuario, energético, áreas protegidas y políticas de vivienda.

Se asistió a la reducción de ámbitos de participación y de espacios de diálogo social, desregulación de algunas funciones del Estado y adopción de un carácter fuertemente punitivo del proyecto en materia de seguridad. Todo ello devela una concepción *policializante* de la vida en sociedad[8] y da fundamento a una serie de desacertadas transformaciones en la normativa vigente.

Cuando el coronavirus ingresó a la agenda como problema, lo hizo desde cuatro aspectos complejos. En primer lugar, se configuró casi estrictamente como un evento sanitario y económico. Hubo escasa consideración de las dimensiones sociales vinculadas a cuál era la realidad de vida de las distintas personas, familias y barrios, cómo irrumpió en su cotidiano el distanciamiento físico, que posibilidades efectivas tenían para sostenerlo o cuáles eran sus proyecciones a corto y mediano plazo.

---

[7] El País, 9 de julio de 2020. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/nace-ley-urgente-consideracion-puntos-clave-proyecto-lacalle-pou.html

[8] Ver al respecto al declaración del Grupo de Estudios en Política Criminal. FDer, CSIC, UDELAR y el Centro de Investigaciones y Estudios Penales del Uruguay. Dra. Adela Reta. *Comunicado*. Disponible en: https://docplayer.es/190544819-Comunicado-ciepur-gepcu-pagina-1.html

En segundo término, la pandemia aparece como una realidad uniforme para todas las personas en forma independiente de otras condicionantes. La excepción la constituye la edad para el caso de personas mayores de 65 años que son consideradas población de riesgo. Más allá de eso, no hay una problematización a partir de otras claves como la disparidad en las condiciones habitacionales, accesibilidad a elementos de bioseguridad, afectación de ingresos, desbalances intrafamiliares con particular impacto en las mujeres. Esta mirada a la pandemia como una realidad existente sin articulación con las desigualdades sociales, es fortalecida por la intensa convocatoria a pensar el país en su conjunto: "De esta salimos todos juntos"; "Este partido lo ganamos entre todos. Gracias por cuidarse. Gracias por cuidarnos"; "Juntos podemos". Enunciados de este tenor vertebran el discurso público del gobierno.

En tercer lugar, se configura como un problema que además de considerar residualmente la dimensión social, lo hace en su mínima expresión. La meta básicamente es mantener vivas a las personas más afectadas. La referencia a que no falte el 'plato de comida' adquiere centralidad en la configuración del problema. Un problema que, si bien es considerado profundo, se lo piensa como de breve duración. Este es uno de los ejes centrales en las apariciones de la Ministra de Economía, Azucena Arbeleche, que ha insistido en el impacto significativo, pero transitorio[9], de la pandemia en la economía del país. Las respuestas construidas para atender a la pobreza y la informalidad se caracterizan por ser residuales, escasas con respecto a las necesidades a atender, limitadas en el tiempo y con apuestas a las distintas expresiones de la sociedad civil. Esto ocurre aún y a pesar del reconocimiento por parte del Ministro de Desarrollo Social Pablo Bartol, a quien le preocupan los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable. Agrega que la crisis económica ha hecho mella en muchas personas, lo que ha llevado a un incremento notorio de las solicitudes recibidas por el organismo[10].

La primera medida que se tomó fue a través de prestaciones ya vigentes: la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares (AFAM-PE). Consistió en la duplicación del monto cobrado y su pago se realiza repartido en dos veces. Cabe señalar que son transferencias a término, que debieron replicarse en tres oportunidades por la persistencia de la severidad en las condiciones de vida. El primer anuncio fue realizado en abril, indicando que sería por única vez. En junio se informa de un segundo pago (a ser realizado ese mes y en julio) y en agosto se realiza el tercer anuncio (a pagarse ese mes y en setiembre) (Mides, 2020

a). Como puede observase, se trata de una ampliación que se reduce a aquellas personas ya beneficiarias de las prestaciones. La incorporación de nuevos sectores no es el cami-

[9] Ver: https://www.subrayado.com.uy/ministra-economia-asegura-que-el-impacto-economico-sera-significativo-pero-transitorio-n614489

[10] Ver: https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Aumento-el-numero-de-personas-que-solicita-asistencia-al-Mides-informo-Bartol-uc767200

no elegido por el nuevo gobierno. Para esa población la estrategia es el reparto de canastas de alimentos (con un valor de 1200 pesos – aproximadamente U$ 28) que pasan a tener centralidad en la respuesta construida. Estas toman básicamente dos modalidades, o bien un conjunto de productos a retirar desde las Oficinas Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y de las Intendencias Departamentales o un bono de dinero, a través de una aplicación del celular, utilizable en comercios adheridos (Mides, 2020)

b). Sobre los criterios de adjudicación de las canastas, lo único indicado es la incompatibilidad con otras prestaciones del Estado y que los titulares beneficiarios de la TUS o AFAM–PE, tampoco podrán solicitarlas. Sí pueden hacerlo, los restantes integrantes del núcleo familiar, mayores de 18 años (Mides, 2020 a). Fuera de eso, no es de conocimiento público la forma en que el MIDES resuelve a quienes otorga las canastas, ni tampoco lo es la información sobre la distribución ya realizada. Otro aspecto a destacar es que la entrega de canastas se ha reiterado, pero se trata de un anuncio que se va haciendo a medida que transcurre el tiempo. Esto provoca que las personas no tengan certezas ni a mediano ni a largo plazo, sobre las posibilidades de seguir contando con esos alimentos que, para muchos hogares, hace una gran diferencia.

En suma, las respuestas públicas existen, pero son de montos reducidos e insuficientes para atender la pérdida de ingresos que se prolonga de manera indefinida. Históricamente la política asistencial ha sido residual, inclusive durante los gobiernos del Frente Amplio, pero se produce aquí –aún en un contexto de emergencia y con convocatoria al distanciamiento social– una radicalización de este trazo. Además, se trata de medidas que van siendo anunciadas de a poco y, por lo tanto, no otorgan la posibilidad de configurarse como sostén que dé cierta estabilidad, a partir de la cual organizar mínimamente la existencia.

La magnitud y la rapidez de las medidas adoptadas adquieren un rango destacable a criterio del gobierno. En declaraciones públicas, el Ministro de Desarrollo Social Pablo Bartol destacó como virtud la velocidad de la respuesta del gobierno, indicando la imposibilidad de la espera para quienes tienen grandes necesidades. Más allá del coronavirus, entiende que el Estado debe acostumbrarse a tener respuestas rápidas, sin hacer que la gente vulnerable tenga que esperar[11]. 'Hacer algo' -y más aún, si es para muchos- pasa a tener un valor por fuera del cómo, y fundamentalmente, del cuánto, el qué y por qué tiempo. En consecuencia, el hacer algo queda por fuera de cualquier consideración sobre la posibilidad y capacidad de reducir la desprotección social.

Como fuera indicado, la apuesta del gobierno también combina acciones de la sociedad civil. Algunas de ellas son expresamente promovidas como, por ejemplo, las donaciones. Esta modalidad, junto con las canastas de alimentos, ocupa una buena parte de la página web del Mides. Bajo el título: "Donaciones COVID – 19" se indica que la intención del

[11] Ver: http://www.subrayado.com.uy/mides-asigno-85000-canastas-alimentos-la-crisis-del-coronavirus-n621339

organismo es: "sistematizar y centralizar las donaciones que voluntaria y espontáneamente han surgido como iniciativas de empresa y personas que buscan contribuir a la campaña de apoyo a las personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad en nuestra sociedad" (Mides, 2020 c). Se agrega que se considera pertinente organizar y coordinar las donaciones, dando garantías a los donantes y priorizando las necesidades de quienes las recibirán, según criterios establecidos. Luego se adjuntan siete documentos que indican el procedimiento para donar, los materiales priorizados y el formato de remito a firmar. No hay allí, ninguna indicación sobre el procedimiento para postular a esas donaciones, ni en ningún otro lado de la información disponible públicamente, figuran los criterios para priorizarlas y organizarlas. No es posible conocer la magnitud y el tipo de donaciones recibidas por el organismo ni a quienes han sido adjudicadas.

Otra acción en el mismo sentido es la desarrollada por Laura Raf o, que fuera candidata por la coalición multicolor a las elecciones departamentales de Montevideo el 27 de setiembre de 2020. El 21 de abril, lanzó la campaña "Elegí ayudar". Como integrante del partido a cargo del gobierno nacional, su accionar también incorpora la modalidad de las donaciones. En su página web se indica que tal iniciativa supone una campaña solidaria que une a los uruguayos más afectados por la crisis con la voluntad que otros tienen de ayudar. Agrega "tiene como fin mitigar el impacto negativo del Coronavirus COVID 19 en personas de más de 65 años en contextos socioeconómicos vulnerables, así como en las personas en situación de calle" (Elegí Ayudar, 2020). Se agrega que el objetivo de la campaña es recaudar fondos a partir de donaciones individuales, que se canalizarán principalmente a través del Mides. Por otra parte, Lorena Ponce de León, esposa del presidente, encabeza "Unidos para ayudar" (2020)[12]. Se señala que se trata de una iniciativa solidaria, promovida por un grupo de empresas, con el objetivo de entregar al menos 60.000 canastas para brindar apoyo a la población uruguaya más vulnerable, también a ser repartidas a través del Mides.

Finalmente, aparece también la sociedad civil, a través del 'dejar hacer', siendo su principal expresión las ollas populares. Inmediatamente al anuncio de la presencia de casos confirmados por el covid-19, las ollas populares comienzan a desarrollarse por diversos puntos del país. Son promovidas por actores sociales diversos, entre los que se encuentran sindicatos, vecinos, organizaciones sociales e instituciones religiosas. De acuerdo a una nota de prensa escrita, en agosto había 229 ollas activas en Montevideo y en ellas comían 38.719 personas[13].

El funcionamiento de las ollas contraviene la exhortación al distanciamiento social realizado por las autoridades. Sin embargo, la única acción por parte del Mides y del Ministerio de Salud Pública (MSP) es dar recomendaciones para su gestión (Mides, 2020 d).

12 https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/unidos-ayudar-empresas-arman-canastas-colaborar-emergencia-sanitaria.html

13 Ver: https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/se-realizo-el-primer-encuentro-de-redes-de-ollas-solidarias-puntapie-para-la-creacion-de-unacoordinadora

El ministro Pablo Bartol, en la nota de prensa ya referida, las considera como expresión de la solidaridad uruguaya que vienen a atender un problema grave. Aquí no cuenta ni la aglomeración ni las medidas bromatológicas ni cualquier normativa que sí es estrictamente observada para otras cuestiones. También parece ser una iniciativa muy bien valorada por el Ministerio de Turismo (MINTUR). En una publicación del 31 de marzo, titulada “La otra cara del coronavirus. Cuando ganan la creatividad y la solidaridad” se listan distintas acciones que conformarían una red creativa y solidaria. Forman parte de ese listado, entre otros, la compra de “gestos gastronómicos” para el personal de la salud, canciones populares subidas a las redes y también las ollas populares (MINTUR, 2020).

Asimismo, las ollas populares también merecieron el reconocimiento del presidente Lacalle Pou. Según indica una nota de prensa[14], el presidente señaló que, de un día para el otro, hubo gente que no pudo comer más y que el Estado hizo el esfuerzo que podía y que no fue suficiente. Observó que, ante esas limitaciones, hubo una cosa linda de los uruguayos: cantidad de gente que se puso a remar ollas, juntar alimentos y repartir canastas. Agregó que se trata de héroes anónimos, que fueron fundamentales para que nadie pasara hambre. Pareciera estar aquí la explicación a escasa observación a las normas en el caso de las ollas: llenan el vacío que el Estado deja. A esto debe sumarse un importante espacio destinado por los canales privados de televisión (fundamentalmente en sus informativos centrales) a mostrar esta experiencia y -una vez más- exhortar a las donaciones. En esa difusión filmaban en primer plano a las personas haciendo fila y otras escenas que, aunque se presentaban en formatos conmovedores, no dejaban de violentar la dignidad humana.

Es cierto que las ollas populares son un recurso relevante para muchas personas que no logran cubrir de otra manera sus necesidades mínimas. Además, algunas de estas ollas constituyen auténtica expresión de la solidaridad de una parte de la sociedad uruguaya que aporta insumos y trabajo voluntario. No obstante, lo que más expresan es la insuficiencia de las respuestas públicas, los grandes vacíos de la política social para hacer frente a la emergencia y la manera en que el nuevo gobierno entiende que deben articularse las distintas áreas en la provisión de bienestar.

Desde la Universidad de la República también se realizaron análisis que dan cuenta de la insuficiencia de las respuestas públicas. En el Instituto de Economía los investigadores Brum y da Rosa (2020) cuantificaron la contracción en los niveles de empleo e ingresos y procuran visualizar los impactos sobre la pobreza[15] en abril de 2020. Más específicamente se orientan a comprender la cantidad de personas que pasan a estar bajo la línea de pobreza

[14] https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/lacalle-pou-el-esfuerzo-del-estado-para-los-mas-afectados-por-la-emergencia-sanitaria

[15] En la definición de pobreza, utilizan el enfoque monetario, que es el utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Así, “[un] hogar es considerado pobre, si el ingreso corriente con valor locativo del hogar es menor al de la línea de pobreza determinada para ese hogar (la línea tiene en cuenta la canasta básica de alimentos, la no alimentaria y el número de integrantes del hogar). Las personas pobres son aquellas que pertenecen a un hogar pobre”. La línea de pobreza depende, por tanto, de la ubicación geográfica del hogar y de su número

a partir de la pandemia y la capacidad de las medidas implementadas para neutralizar los efectos negativos de esa situación. En base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares, simulan el envío a seguro de paro de unos 140 mil trabajadores/as formales; luego, la pérdida de empleo e ingresos para los trabajadores/as informales y cuentapropistas en función de la contracción prevista de la economía y las principales medidas paliativas desplegadas por el gobierno. Parten de considerar que, más allá de la dimensión estrictamente sanitaria de la crisis, habrá una contracción económica de larga duración que recaerá en mayor medida, sobre las personas de bajos e inestables ingresos y de la población vinculada al empleo informal, arribando a tres conclusiones. (Brum y da Rosa, 2020). A partir de esa aproximación, primero entienden que el número de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza se incrementa rápidamente. Considerando una caída de 3,5% del Producto Interno Bruto (PIB), la incidencia de la pobreza tras la acción de las nuevas políticas desplegadas trepa al 11,6% (incremento de 3,1 puntos porcentuales) y se ubica entre 11,2% y 12,1% dependiendo de distintos escenarios. Esto supone que entre 94 mil y 127 mil personas pasan a ser pobres. En segundo lugar, consideran que las medidas implementadas por el gobierno, si bien moderan levemente el aumento de la pobreza, son insuficientes para contenerlo. En promedio, las medidas representan el 4% de los ingresos de los hogares destinatarios de las nuevas políticas. Finalmente, los autores concluyen que el aumento en la pobreza es en gran medida mitigable y el incremento de la pobreza de corto plazo puede neutralizarse por medio de transferencias monetarias. Agregan que las cifras que esto supone sugieren magnitudes que indican que una respuesta más próxima a los desafíos impuestos por la crisis, está dentro del alcance de las políticas públicas (Brum y da Rosa, 2020).

Finalmente, la respuesta del gobierno también se aleja de las recomendaciones realizadas por la CEPAL (2020). El organismo considera que en América Latina hay amplios estratos de población muy vulnerable a la pérdida de ingresos laborales y propone un ingreso básico de emergencia como instrumento de protección social. Consiste en una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza[16], durante seis meses, para toda la población en situación de pobreza en 2020. Otra medida, considera que la caída económica pronosticada para el año afectará directamente a la seguridad alimentaria de millones de personas. Ante esto, CEPAL promueve la distribución de un bono contra el hambre como complemento del ingreso básico de emergencia, dirigido a toda la población en situación de pobreza extrema y por un monto equivalente al 70% de una línea regional de pobreza extrema[17]. El mismo informe, al analizar el esfuerzo fiscal realizado en las medidas para enfrentar la pandemia, en 17 países del continente, ubica a Uruguay en el último lugar.

de integrantes. A modo de ejemplo, la línea de pobreza para un hogar de tres integrantes en Montevideo, actualizado a marzo de 2020, es de $38.933.

[16] 143 dólares en 2010 (CEPAL, 2020).

[17] 67 dólares en 2010 (CEPAL, 2020).

La discusión del presupuesto nacional en contexto de pandemia

En un escenario internacional post-pandemia, en contraposición a los ejecutivos de bancos y a los analistas[18], el gobierno prevé una expansión del Producto Bruto Interno con aceleración económica de la mano del sector privado, dinamizador de la economía con menor presión impositiva que ha generado un debate entre los economistas acerca del optimismo gubernamental y las asignaciones presupuestales para los próximos cinco años[19]. Como refiere Fernando Esponda (2020), existe una gran diferencia entre las declaraciones públicas de la coalición de gobierno encabezada por Luis Lacalle Pou acerca del presupuesto y lo que realmente se expresa en el proyecto de ley a través de un texto "muy árido para la comprensión" ciudadana.

El proyecto del Presupuesto nacional, presentado por la coalición de gobierno como proyección para el quinquenio, se ha focalizado en la disminución del déficit fiscal que se busca lograr mediante el ahorro en el gasto público en el contexto de la pandemia. Estas medidas se traducen en una severa disminución de las asignaciones para los rubros de salud, educación y políticas sociales, así como contención de los gastos sociales para cubrir salarios públicos y jubilaciones. Asimismo, se augura pérdida de la capacidad adquisitiva[20] que podría aumentar debido a la previsión inflacionaria[21] prevista por el gobierno. Tales aspectos de reducción de los gastos sociales[22] se acompañan de una propuesta de aumento de los salarios de los directores de las empresas públicas y creación de cargos públicos de confianza

[18] La diaria, 24 de setiembre de 2020. Bancos y analistas prevén mayor caída del PBI en 2020 que el gobierno y menor recuperación en años siguientes.

[19] La diaria. 15 de septiembre de 2020. Presupuesto: Mordecki dijo que incluye proyecciones "inconsistentes" y Lema espera un contexto mundial "más favorable".

[20] El gobierno prevé una pérdida de salario real para el año 2020 de 0.7% y de 2.5% para el 2021, lo que daría un acumulado de 3.2% sin mecanismos automáticos de recuperación salarial previstos en la ley de presupuesto. El artículo 4 de la Ley de presupuesto prevé una recuperación salarial a partir de enero de 2022, estimada en función del Índice Medio de Salarios del Sector Público publicada por el Instituto Nacional de Estadística, sin especificar el punto de partida previsto para la recuperación salarial y con un barómetro que considera todos los salarios públicos que no se incluyen en la ley de presupuesto como el de las intendencias departamentales y los salarios de los directorios de los entes públicos que suben al inicio del período como se explica más adelante. La ley de presupuesto se compromete a mantener constante este promedio, en una redacción opaca, ya que, al tratarse de un promedio, si unos salarios suben, se espera que otros también bajen. Asimismo, el ajuste previsto a partir de 2022 no es automático, sino que se encuentra atado al "resultado financiero del sector público y las disponibilidades del Tesoro Nacional", que faculta al Poder Ejecutivo a corregir a la baja "el resultado financiero del sector público previsto en la exposición de motivos del Presupuesto 2020-2024 no se cumpliera", lo que, como indican Zelko, Araya y Vallcorba, "constituye un escenario altamente probable".

[21] La pérdida de salario real podría ser mayor si la inflación no se comporta como estima el gobierno, tal como prevén los analistas privados. No obstante, aun considerando la hipótesis gubernamental de baja inflacionaria, se prevé que los aumentos de los salarios sucedan antes del descenso de la inflación, por lo que los sectores públicos estarían sujetos a una pérdida de capacidad de compra.

[22] Si bien en el discurso presupuestal del gobierno se habla de una expansión del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social, como explica Germán Benítez, no se trata más que de "un asiento contable" que pasa el presupuesto de las Asignaciones Familiares del Banco de Previsión Social al Ministerio de Desarrollo Social, aunque el primer organismo continúe abonando las prestaciones.

con elevados salarios en el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social, así como en la creación del Ministerio de Ambiente (Benítez, 2020). La justificación es que los cargos públicos obtienen menor remuneración que los cargos gerenciales en el sector privado. El gobierno, que apuesta al sector empresarial para dinamizar la economía, pareciera haber tenido dificultades para encontrar personas que acepten desempeñar la función pública con menor remuneración que en sus empleos privados, lo que supuso medidas correctivas. Esta primera formulación que figuraba en la ley de presupuesto quinquenal fue ampliamente cuestionada por la oposición, obteniendo, asimismo, repercusión negativa en la opinión pública. A partir de estas primeras reacciones, el presidente anunció públicamente que "no es el momento" de generar estos egresos en el erario cuando el gobierno propone ahorrar en el gasto del Estado, a la vez que constituye una mala señal para las personas que más sufren las consecuencias socioeconómicas derivadas de la pandemia.

En suma, como explican Zelko, Araya y Vallcorba (2020) los componentes sobre los que recae el ajuste no parecerían provenir de una mejora en la gestión que generaría ahorros del orden de los 900 millones de dólares como se prometió en la campaña electoral. El ahorro se conformaría con una reducción de 0.6% del Producto Bruto Interno en las remuneraciones públicas, del 0.5% de las pasividades y del 0.4% de las transferencias monetarias a los sectores vulnerables expresadas en asignaciones familiares y beneficios del Banco de Previsión Social. Tal ahorro no representa una mejora sino una disminución del gasto público que afecta al bienestar de la población.

El discurso económico del gobierno y el manejo de la crisis sanitaria, en el contexto de la pandemia, ha dejado una impresión favorable en una amplia porción de la población. En contraposición, ante la desaceleración de la economía y la pérdida de puestos de trabajo, otros sectores sociales como, por ejemplo, la Universidad de la República,[23] el PIT-CNT[24] y el partido de oposición Frente Amplio[25] han planteado la creación del instrumento de la renta básica como medida paliativa para los sectores más afectados por la crisis económica. Este instrumento se concibe bajo distintas modalidades, pero la propuesta ha tenido un sistemático rechazo del gobierno. Asimismo, en sintonía con las demandas de la Universidad de la República,[26] y la Universidad Tecnológica[27] la oposición ha planteado aumentar la asignación presupuestal destinada a la educación pública. La educación no tiene previsto

[23] Montevideo Portal, 29 de marzo de 2020. El largo brazo del Estado. Académicos de UdelaR apoyan la idea de una renta básica y proponen una que sea universal.

[24] Radio Uruguay, 9 de abril de 2020. PIT-CNT presentó a Lacalle Pou propuesta de renta básica de emergencia.

[25] La República, 28 de agosto de 2020. FA presentó un proyecto para crear una renta básica universal de $ 16.000 para personas mayores de 60 años.

[26] La diaria, 24 de setiembre de 2020. Arim se reunió con el presidente para plantearle preocupaciones por el presupuesto.

[27] La diaria, 24 de setiembre de 2020. FA busca presentar contrapropuesta en el presupuesto para otorgar más recursos a la educación.

incrementos presupuestales con lo que ello significa en términos de retroceso en la descentralización y la investigación en el país.

Consideraciones finales

Un primer aspecto para destacar es que las máximas autoridades del gobierno pueden reconocer que hay personas que quedaron sin la posibilidad de resolver sus necesidades. Sin embargo, eso no se traduce en un fortalecimiento sustantivo de la acción pública. Por el contrario, es ostensible el entusiasmo del gobierno ante las acciones de las organizaciones sociales y mercantiles, que asumen el protagonismo en las respuestas. Esta situación parecería connotar desrresponsabilización del Estado[28] en la crisis socioeconómica que la pandemia ha instalado/profundizado.

En segundo término, la constatación de retracción en el mercado de empleo, la debilidad de las respuestas públicas para atender a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad y la exacerbada apuesta a la acción de la sociedad civil, supone una vuelta a la individualización y la comunitarización. Parecería tratarse de un retorno a las tendencias de la protección social de los años 90, que Danani (2008) asocia al empeoramiento de las condiciones de vida de las mayorías latinoamericanas en esos años.

Desde la perspectiva de la autora, la individualización es entendida como una forma de orientar las políticas sociales vinculando las condiciones de vida de las personas con su situación individual. Agrega que la protección social se individualiza cuando el acceso, la magnitud y la calidad de los servicios a los que las distintas personas acceden depende de su situación inmediata y/o de su capacidad de pago o de su suerte. Destaca las consecuencias que esto supone para la desigualdad, en tanto la individualización refleja la pauta distributiva personal, manteniendo las distancias existentes.

Por su parte, la comunitarización es comprendida como una forma de protección que define y asigna la responsabilidad por el bienestar a los grupos primarios. Aquí interviene tanto la familia como las formas propiamente comunitarias, mediadas solamente por relaciones de proximidad (Danani, 2008). Esa comunidad próxima sugiere condiciones similares de tal forma que, si se trata de comunidad con baja capacidad de generar protección, es poco probable que el individuo encuentre allí una fuente sustantiva de cambio a su situación.

Individualización y comunitarización suponen para Danani un proceso desocializador de la reproducción, entendida como la pérdida del carácter social y colectivo de la vida. Comparten la negación -en sentido material, institucional y político cultural- de la responsabilidad social por el bienestar. La autora no pone en duda el aporte de la comunitarización para mejorar las condiciones de vida. Por el contrario, la considera con una gran

[28] Al respecto cf. El análisis de Estela Grassi "Beneficencia, nueva filantropía, tercer sector: ¿Una "revolución solidaria"?" en su clásico libro de descripción de la década de los noventa en Argentina. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década infame (I). Buenos Aires, Espacio. pp. 281-299.

potencia para sostener la reproducción. No obstante, advierte que, en una mirada global, tanto la comunitarización como la individualización son productoras de desigualdad. Erigen estructuras de protección que dependen de particularismos individuales o grupales y, por esa razón, no dan las debidas garantías. Solo la institucionalidad pública con legitimidad social conlleva mecanismos de exigibilidad del derecho a las provisiones del sistema de protección (Danani, 2008).

Algunas de las comunicaciones públicas emitidas por quienes asumen las máximas responsabilidades en el Mides, parecerían anunciar este viejo énfasis individualizador del conflicto social, y al mismo tiempo, exponen señales claras de comunitarización. Desde esta perspectiva, que no es nueva, se afirma que se requieren «ganas y fuerzas para volver a engancharse con la sociedad». Al mismo tiempo, se entiende que aquellos que atraviesan «crisis personales» demandan una estrategia asentada en la participación de referentes barriales – que se «parecen» a los primeros -, capaces de «inspirar» a quiénes se les debe «empujar a salir del pozo». Colocada la cuestión de la pobreza, en relación con el crecimiento del país y su productividad, el Mides parecería concebirse como un ministerio desligado del «tema económico» y capaz de incidir en el «grado de felicidad que adquiere la gente»: este es «el objetivo del Mides en los próximos años: que la gente sea más feliz» concluye públicamente la máxima jerarquía ministerial[29]. Esta visión tampoco es una novedad en el escenario de las políticas públicas. Por ejemplo, aparece en el análisis que Grassi (2018) realiza sobre el discurso político emitido durante la presidencia de Mauricio Macri en Argentina. Allí identifica en las figuras más representativas del gobierno, enunciados pueriles, aunque no ideológicamente inocuos que operaron en dirección a la despolitización de la cuestión social. En este sentido, agrega, "liviandad y optimismo, y la convocatoria a ser felices, vinieron a reemplazar los ceños serios y profesorales" de los comunicadores del entorno presidencial del anterior gobierno (Grassi, 2018:89-90).

En suma, en nuestro país se observan estrategias cuya implantación conjunta debilitan, en mayor o menor medida, el acceso al bienestar social. Por un lado, los referidos ímpetus de individualización y comunitarización acompañados de exhortaciones a ser felices. Por otra parte, un conjunto de sanciones legislativas punitivistas, como las que consagró la LUC y una distribución presupuestal con las orientaciones expuestas. Todo ello supone una considerable afectación al ejercicio de los derechos de ciudadanía y, en última instancia, a la calidad de la democracia. El país venía transitando una ampliación de la agenda de derechos que, aún con dificultades en la marcha y con evaluaciones pendientes, instauró un referencial distintivo en la región y supuso el reposicionamiento del Estado como garante del acceso al bienestar a través de un sistema de protección social articulado. Las orientaciones expuestas parecerían indicar una brusca interrupción de este proceso para asumir nuevos rumbos.

[29] En la Mira VTV. 29 de abril de 2020. ¿El ministerio de los pobres? - Entrevista a Pablo Bartol. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=siZRwWEAM-w

Bibliografía

Danani, Claudia (2008). América Latina luego del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciencias Sociales Unisinos*, v. 44, n. 1, p.39-48, enero/abril 2008. Disponible en: http://www.revistas.unisinos.br Fecha de acceso: 28 marzo 2020.

CEPAL (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID – 19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe especial COVID 19, n. 5 Disponible en: http://www.cepal.org Fecha de acceso: 28 agosto 2020.

Elegí Ayudar. Disponible en: http://www.elegiayudar.uy

Ministerio de Turismo. La otra cara del coronavirus. Cuando ganan la creatividad y la solidaridad, 2020. Disponible en: http://www.gub.uy/ministerio-turismo Fecha de acceso: 28 abril 2020.

Brum, Matías y da Rosa, Mauricio (2020). *Estimaciones del efecto de corto plazo de la covid – 19 en la pobreza en Uruguay*. Serie de comunicaciones del Instituto de Economía Aportes y análisis en tiempos de coronavirus. Recuperado el 15 mayo 2020 de http://www.iecon.ccee.edu.uy/

Mides (2020 a). Aumento de Tarjeta Uruguay Social y Asignación Familiar Plan de Equidad. Disponible en: http://www.mides.gub.uy Fecha de acceso: 23 setiembre 2020.

Mides (2020 b). Formulario de solicitud de la canasta ante la emergencia alimentaria. Disponible en: http://www.mides.gub.uy Fecha de acceso: 23 abril 2020.

Mides (2020 c). Donaciones COVID - 19. Disponible en: http://www.mides.gub.uy Fecha de acceso: 23 abril 2020.

Mides (2020 d). Recomendaciones del MIDES y el MSP para el desarrollo de "ollas populares". Disponible en: http://www.mides.gub.uy Fecha de acceso: 23 abril 2020.

Benítez, Germán. Creer o reventar: la asignación presupuestal que propone el gobierno. La diaria. 21 de setiembre de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/creer-o-reventar-la-asignacion-presupuestal-que-propone-el-gobierno/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=economia

El Observador, 26 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/tras-reclamo-de-cancilleria-cepal-mantiene-cifras-pero-amplia-informe-economico-sobre-uruguay-202082615286

El Observador, 25 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.elobservador.com.uy/nota/cancilleria-protesto-ante-la-cepal-por-informe-con-el-que-el-frente-amplio-critica-al-gobierno-2020825132026

El País, 9 de julio de 2020. Disponible en: https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/nace-ley-urgente-consideracion-puntos-clave-proyecto-lacalle-pou.html

En la Mira VTV.29 de abril de 2020. ¿El ministerio de los pobres? - Entrevista a Pablo Bartol. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=siZRwWEAM-w

Esponda, Fernando. El presupuesto y los universos paralelos: el relato público del gobierno y los alcances del proyecto de ley. La diaria. 19 de setiembre de 2020. https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/el-presupuesto-y-los-universos-paralelos-el-relato-publico-del-gobierno-y-los-alcances-reales-del-proyecto-de-ley/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=economia

Grassi, Estela (2018) Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En: Grassi, E. & Hintze, S. (coords.) Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 57-121.

Grassi, Estela. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década infame (I). Buenos Aires, Espacio.

Grupo de Estudios en Política Criminal. FDer, CSIC, UDELAR & Centro de Investigaciones y Estudios Penales del Uruguay. Dra. Adela Reta. *Comunicado*. Disponible en: https://docplayer.es/190544819-Comunicado-ciepur-gepcu-pagina-1.html

La diaria, 24 de setiembre de 2020. Bancos y analistas prevén mayor caída del PBI en 2020 que el gobierno y menor recuperación en años siguientes. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/bancos-y-analistas-preven-mayor-caida-del-pib-en-2020-que-el-gobierno-y-menor-recuperacion-en-anos-siguientes/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=economia

La diaria, 24 de setiembre de 2020. Arim se reunió con el presidente para plantearle preocupaciones por el presupuesto. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2020/9/arim-se-reunio-con-el-presidente-para-plantearle-preocupaciones-por-el-presupuesto/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6am

La diaria, 24 de setiembre de 2020. FA busca presentar contrapropuesta en el presupuesto para otorgar más recursos a la educación. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2020/9/fa-busca-presentar-contrapropuesta-en-el-presupuesto-para-otorgar-mas-recursos-a-la-educacion/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=econom

La diaria. 15 de septiembre de 2020. Presupuesto: Mordecki dijo que incluye proyecciones "inconsistentes" y Lema espera un contexto mundial "más favorable". Disponible en: https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/presupuesto-mordecki-dijo-que-incluye-proyecciones-inconsistentes-y-lema-espera-un-contexto-mundial-mas-favorable/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=economia

La República, 28 de agosto de 2020. FA presentó un proyecto para crear una renta básica universal de $ 16.000 para personas mayores de 60 años. Disponible en: https://www.republica.com.uy/fa-presento-un-proyecto-para-crear-una-renta-basica-universal-de-16-000-para-personas-mayores-de-60-anos-id784561/

Montevideo Portal, 29 de marzo de 2020. El largo brazo del Estado. Académicos de UdelaR apoyan la idea de una renta básica y proponen una que sea universal. Disponible en: https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Academicos-de-UdelaR-apoyan-la-idea-de-una-renta-basica-y-proponen-una-que-sea-universal-uc748523

Radio Uruguay, 9 de abril de 2020. PIT-CNT presentó a Lacalle Pou propuesta de renta básica de emergencia. Disponible en: https://radiouruguay.uy/pit-cnt-presento-a-lacalle-pou-propuesta-de-renta-basica-de-emergencia/

Zelko, Braulio; Araya, Federico y Vallcorba, Martín. Apretar salarios y pasividades frente y, ante todo. La diaria. 21 de septiembre de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/apretar-salarios-y-pasividades-frente-y-ante-todo/

El teletrabajo durante tiempos pandémicos y su proyección futura

Laura Bálsamo[1]

Luego del 13 de marzo del 2020, y a raíz de la declaración de emergencia sanitaria en nuestro país, en un contexto de pandemia mundial a causa del COVID 19, se produjo una explosión del denominado teletrabajo, trabajo a distancia, o trabajo virtual como también se le conoce.[2]

Según el INE, que midió el período que va desde marzo a agosto de 2020, en el mes de abril se produjo el pico máximo de teletrabajo en el país, con un promedio de 19,3% (en Montevideo llegó a 29,8% y en el interior a 12,2%).[3]

Evidentemente el COVID obligó a empresas y a la administración pública a reestructurar el modo de trabajo de muchos de sus trabajadores, y en algunos sectores, ayudó a consolidar una tendencia –que por otra parte es mundial– de avance del teletrabajo. Si bien no hubo una cuarentena obligatoria, el gobierno exhortó a las empresas a utilizar el teletrabajo con la finalidad de evitar las concentraciones de personas.[4] En un principio no hubo control de asistencia en la educación y luego se suspendieron las clases presenciales hasta junio, y se implementaron las clases virtuales a través de diferentes plataformas (Plan Ceibal, CREA, Zoom, Jitsi, Google Meet, etc.).

En nuestro país, la modalidad del teletrabajo durante este período fue prevaleciente en algunas ramas de actividad, por ejemplo en el mes de abril, en la enseñanza fue de un 76,9%, en Información y Comunicación de un 64,9%, en Actividades financieras y de seguros de un 56,4% y en Actividades profesionales, científicas y técnicas de un 51,7%, entre otras.[5]

Estas decisiones, que debido al contexto se tomaron rápidamente, sin la planificación adecuada y sin marco legal que la sustente, implicaron la emergencia de nuevos problemas,

---

1 Integrante del Servicio Paz y Justicia – Uruguay.

2 Según una de las definiciones que ofrece la OIT, el teletrabajo es la forma de organizar y realizar el trabajo a distancia mediante la utilización de las TIC (tecnologías de la información y comunicación) en el domicilio del trabajador o en lugares o establecimientos ajenos al empleador. Ver OIT. Manual de Buenas prácticas en teletrabajo. 1ra. ed. Buenos Aires : Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Unión Industrial Argentina, 2011. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_143.pdf

3 https://www.ine.gub.uy/documents/10181/716453/Teletrabajo+en+Uruguay+en+tiempos+de+Covid+_1/d039d533-0308-420f-83f2-f41ad4527c8b

4 https://www.subrayado.com.uy/gobierno-exhorta-implementar-el-teletrabajo-n611176

5 https://www.ine.gub.uy/documents/10181/716453/Teletrabajo+en+Uruguay+en+tiempos+de+Covid-19+%282%29/3c6b65dd-352b-4282-814d-b2627bf2dfcd

como por ejemplo, que al mismo tiempo que las personas debían de trabajar en su hogar, tenían que cuidar a sus hijos, todo ello en el espacio limitado de su hogar (y dependiendo de la cantidad de miembros de la familia, a veces hogares hacinados) y también le faltaran materiales y equipos para el desarrollo del teletrabajo o que éstos debían ser aportados por el trabajador

Tampoco hubo protocolos generales o normativa que estableciera las diferencias entre tiempo de descanso y tiempo de trabajo, por lo que ello fue librado a la iniciativa de los acuerdos entre empleadores y trabajadores (debe tenerse presente que las relaciones entre ambos son asimétricas, en favor del empleador, con lo que ello significa). Los costos de electricidad, equipos (computadoras, celulares, tablets, impresoras, etc.), conexión a internet, escritorio y sillón de oficina ergonómicos y en general de las herramientas de trabajo, también estuvo librado a lo que cada empleador acordara con sus trabajadores.

Es necesario destacar que hubo una mayoría de mujeres en la realización del teletrabajo, siempre tomando el mes de abril, donde hubo un 25,7% de mujeres frente a un 14,4% de hombres.[6] Ello implica que debido a la división histórica del trabajo entre géneros, podemos presumir que la mayor parte del trabajo de cuidado de los niños y las tareas domésticas, haya recaído, de hecho, sobre las mujeres del hogar. Según una investigación reciente: *entre los trabajadores cuya ocupación les permitiría teletrabajar, el 35% vive con al menos un niño o niña menor de 12 años en el hogar. En el caso de las mujeres trabajadoras, ese guarismo es del 37%, y un 13% vive con más de un niño o niña menor de 12 años. En ese sentido, la exhortación a teletrabajar puede convertirse en un verdadero problema de conciliación para un número importante de trabajadoras y trabajadores.*[7]

En una encuesta sobre la productividad del teletrabajo durante la pandemia que se le hiciera a los socios de la Cámara de Comercio Uruguay–Estados Unidos, el 62% de los ejecutivos opinaron que la productividad no bajó, e incluso un 24% dijo que ésta había aumentado y solamente un 14% dijo que había bajado en el mismo período.[8] Cabe la reflexión de que quizás el aumento de la productividad, se pudo deber al aumento del tiempo de trabajo, dado lo fácil que resulta que se desdibujen los límites en el horario de trabajo con respecto al horario de descanso, en el caso del teletrabajo durante el confinamiento como se comprobado en otros países.[9]

[6] Ídem nota 2.

[7] Espino, Alma, De los Santos, Daniela. Pandemia, políticas públicas y desigualdades de género en Uruguay. Montevideo: ONU Mujeres. Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020. Recuperado de https://ciedur.org.uy/wp-content/uploads/2020/07/medidas-de-politica-publica-onu-mujeres-julio2020.pdf

[8] Ver: https://www.ccuruguayusa.com/prensa/estudio-revela-que-el-teletrabajo-mejoro-la-productividad-de-las-empresas/

[9] Ver https://www.lavanguardia.com/vivo/lifestyle/20200501/48858067178/el-teletrabajo-aumenta-dos-horas-la-jornada-y-avanza-su-inicio.html

Uno de los sectores que más usó el teletrabajo fue la enseñanza en todas sus ramas. Se plantearon múltiples desafíos y problemas originados por el teletrabajo y la enseñanza virtual que fueron señalados y criticados en mayor o menor medida, por diversos colectivos de docentes, entre ellos los sindicatos. En un artículo del Boletín de Ades se plantean dificultades siendo las principales que: *el plan Ceibal y sus plataformas virtuales no son de acceso universal, una gran cantidad de estudiantes no accede por falta de equipos, acceso a internet, dificultades en la comprensión y manejo de la plataforma.*[10]

En el caso de la enseñanza en la Universidad de la República, por ejemplo, un documento de un grupo de docentes universitarios de la Facultad de Ciencias Sociales, recoge diversas inquietudes: *En la mayoría de los casos supuso adaptarse a una nueva dinámica de trabajo, adquirir nuevas habilidades, asumir más actividades de coordinación y gestión de la enseñanza, adaptar el espacio del hogar para ello y disponibilizar nuestros propios recursos (internet, dispositivos, etc.) para llevar adelante la tarea laboral. La mayor exposición y permanencia frente a la pantalla por tiempo prolongado en horas y días, también puede generar un mayor desgaste físico (vista, postura del cuerpo, por ejemplo).*[11] Asimismo agrega dificultades en la aplicación del derecho a la desconexión, la organización de tiempos de trabajo, un alto grado de estrés ante las nuevas dinámicas y por el contexto mundial de crisis e incertidumbre y la situación que atraviesan los y las trabajadoras (por razones históricas mayormente éstas) que tienen hijos/as y personas en situación de dependencia a cargo que tienen superpuestos los tiempos y espacios de trabajos y cuidados.

Entre la mayoría de las críticas al teletrabajo de parte de los trabajadores en general, más allá del sector que sea, se encuentran las que describen la situación como un retroceso en los derechos de los trabajadores y en una carga, en cuanto a que muchas veces es el propio trabajador que debe proporcionar la computadora, pagar la electricidad, la conexión a internet, y que la disponibilidad horaria es permanente. Es decir, que no solamente está aportando su fuerza de trabajo sino que además provee los medios de producción.

Estas fallas podrían subsanarse si el teletrabajo fuera regulado con un marco normativo específico que contemplara esas cuestiones como sucede en el derecho comparado.

Durante el mes de octubre de este año se aprobó en la Cámara de Senadores un proyecto de regulación del teletrabajo impulsado por la senadora del Partido Colorado Carmen Sanguinetti[12] con la intención según sus declaraciones, de adaptar el trabajo a los nuevos tiempos. Fue votado por la bancada oficialista, mientras que el Frente Amplio, si bien votó la mayoría de los artículos, no aprobó el proyecto en general. Las objeciones vienen principalmente por dos artículos y porque no se haya enviado *el proyecto al Consejo Superior*

---

[10] Ades Montevideo, Boletín informativo, Mayo 2020. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1luymkg1PNo9uM4y6-gAYOnNOrgBNWhxK/view

[11] Ver http://www.adur.org.uy/images/Teletrabajo_COVID_ADUR_FCS.pdf

[12] Ver https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S202010-0198-008995086.pdf

Tripartito, ámbito de negociación en la órbita del Ministerio de Trabajo, para que se discuta allí y puedan aportar al proyecto.[13]

No son las únicas voces discrepantes, ya que Héctor Zapirain, abogado laboralista y asesor del PIT-CNT, dijo en un programa televisivo que este proyecto consagraba la desregulación y la precarización laboral.[14] Asimismo, los diputados frenteamplistas Gabriel Otero y Eduardo Antonini plantearon otro proyecto de ley de regulación del teletrabajo y criticaron fuertemente tres artículos del proyecto de Carmen Sanguinetti, los arts. 2, 8 y 12.[15]

El artículo 2 del proyecto de Carmen Sanguinetti con las modificaciones hechas por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores establece:

(Ámbito de Aplicación). La presente regulación será aplicable a las relaciones laborales que se desempeñen en un régimen de subordinación y dependencia en las que el empleador sea una persona privada o de derecho público no estatal.

Las objeciones a este artículo es que no se contempla a todos los trabajadores, porque se deja de lado a los trabajadores del sector público.

El artículo 8 dice:

"(De la jornada laboral del teletrabajador). El teletrabajador está excluido del derecho de limitación de la jornada diaria. Éste podrá distribuir libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, la que no podrá superar el límite máximo de 44 y 48 horas semanales, según corresponda al tipo de actividad y sin perjuicio del derecho al descanso y a la desconexión. No obstante, ello, cuando la actividad laboral así lo requiera, el empleador y el teletrabajador podrán convenir una jornada laboral con horario determinado.

Los topes previstos no serán de aplicación para aquellos trabajadores cuya jornada laboral no se encuentra limitada por la normativa vigente."

Es uno de los artículos más cuestionados, ya que se considera que el derecho de la jornada laboral de 8 horas es una de las conquistas más importantes entre los derechos laborales consagrados.

Según el senador frenteamplista Oscar Andrade *"hay dos formas de resolver esto. Desde la perspectiva de que el trabajador cuenta con el derecho de las ocho horas pero a pesar de tenerlo las puede reorganizar como planteamos en la comisión o en la redacción que dice que se le niega el derecho a los ocho horas. Esa es la diferencia. Concentrémonos en la diferencia entre una fórmula y otra. Acá hay senadores que definieron en su argumentación que no hacerlo de esta manera era matar al teletrabajo. No lo inventé yo cuando digo que parece que estuviéramos*

13 Ver https://www.180.com.uy/articulo/84031_avanza-ley-sobre-el-teletrabajo-entre-el-ogro-empleador-y-legislar-para-actividades-que-no-conocemos
14 Programa Vespertinas, Canal 4, 23 de octubre de 2020. https://www.youtube.com/watch?v=JkCKhmcalrA
15 Ídem.

buscando componentes de promoción de la inversión. Estamos discutiendo la complejidad de derechos laborales para actividades que todavía no conocemos"[16]

El artículo 12 dispone que:

"(Herramientas y equipos para el teletrabajo). Las partes acordarán la forma de provisión de las tecnologías de la información necesarias para que el trabajador desarrolle el teletrabajo, debiendo quedar debidamente consignada en el contrato de trabajo. Los equipos, insumos y servicios que provea el empleador, ya sea en forma directa o asumiendo su costo para el desarrollo de las tareas asignadas al teletrabajador, no serán considerados a ningún efecto parte del salario, materia gravada ni asignación computable."

Es claro que el acuerdo o negociación es en términos desiguales, debido a la relación de subordinación del trabajador respecto del empleador, lo que implica que se puedan generar abusos por parte del primero.

El riesgo de una legislación apresurada y sin contemplar todas las complejidades que están en juego, ya fue señalado por un reputado académico de Derecho Laboral, el Dr. Juan Raso, que en su blog advierte que el teletrabajo *"impacta en las relaciones laborales, pero también en la propia vida privada y familiar del individuo. Ello justifica su análisis a través de un gran debate nacional, para evitar el riesgo de promover una nueva ola de precarización laboral y daños colaterales en los hogares.*[17]

[16] Ver nota 13.

[17] Ver http://elblogdejuanraso.blogspot.com/2020/05/luces-y-sombras-del-teletrabajo.htm

El impulso y su freno: batllismo millennial, COVID y proyecto herrero-riverista-ruralista

Gabriel Oyhantçabal[1] | Rodrigo Alonso[2]

Matices en el tercer batllismo

Se suele pensar que los años que se corresponden con los tres gobiernos del Frente Amplio (FA) constituyen una etapa económica homogénea caracterizada en lo fundamental por un fuerte empuje económico. De esta manera, se habla del "ciclo progresista" sin mayores resguardos por señalar matices en la evolución de las variables macroeconómicas de esos 15 años. Sin embargo, es posible identificar con claridad dos etapas bien diferenciadas entre 2005 y 2019, lo que nos permite a su vez echar luz sobre el momento económico en el cual nos encontramos y sobre los procesos de recambio político del reciente ciclo electoral.

Si bien técnicamente la economía uruguaya creció de forma ininterrumpida entre 2005 y 2019, desde 2015 ingresó en una fase de enfriamiento con un crecimiento anual del producto y el salario real considerablemente inferior al período precedente. Mientras que en los años que corresponden a la primera gestión de Tabaré Vázquez (2005-2009) el PBI creció 5,9% anual en promedio y durante los años correspondientes a la gestión de José Mujica al frente de la presidencia (2010-2014) lo hizo a un promedio anual de 4,9%, en los años correspondientes a la segunda gestión de Vázquez (2015-2019) el crecimiento anual promedio fue de 1,3%. En términos de PBI per cápita, la variación en el total del período 2015-2019 fue de apenas un 0,9%, lo que indica que la riqueza total por habitante se encontró prácticamente estancada[3].

La cantidad de empresas se multiplica en el período 2005-2019. Según el registro del Instituto Nacional de Estadística (INE), que releva las entidades jurídicas con actividad económica en el sector privado, pasamos de un total de 110.716 entidades jurídicas en 2005 a 191.282 en 2019, una variación de 72,8%. Sin embargo, esa variación no es constante en ese período. Si solo tenemos en cuenta las empresas con 5 o más empleados (que representan el 13,5% del total), vemos que entre 2004 y 2009 el número de éstas crece 22,5%, entre 2009 y 2014 un 38,3% y en el período 2014-2019 el crecimiento se detiene, registrándose incluso una ínfima disminución del número de empresas (- 0,1%)[4].

---

[1] Ing. Agrónomo. Dr. en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Integrante de trabajoycapital.uy y del Comité Editorial de Hemisferio Izquierdo.

[2] Economista. Integrante de trabajoycapital.uy y del Comité Editorial de Hemisferio Izquierdo.

[3] Banco Central del Uruguay.

[4] Instituto Nacional de Estadística.

La variación acumulada del salario real en dichos períodos también registra un comportamiento similar. Mientras que en las dos primeras gestiones frenteamplistas crece un acumulado de 26% (2005-2009) y 25% (2010-2014), en el último período de gestión lo hace apenas un 4% (2015-2019). La tasa de empleo del conjunto de la economía (personas ocupadas respecto a la población en edad de trabajar) se eleva entre 2005 y 2014 desde un 53% a poco más del 60%, para luego descender hacia 2019 a cerca del 56%. El desempleo registra un movimiento inversamente proporcional. Tiene un fuerte descenso en los primeros dos períodos de gestión frenteamplista, donde desciende de casi un 13% a un mínimo cercano al 6% en 2012, para luego estancarse y comenzar a subir hasta llegar a casi un 9% en 2019[5].

Los puestos cotizantes en la seguridad social parten en 2004 de poco menos de un millón y crecen sostenidamente hasta alcanzar en 2014 casi 1.450.000 y estancarse allí hasta 2019. En coherencia con esto, la informalidad medida según cantidad de trabajadores no registrados sobre la población ocupada parte de un 40,7% al final del gobierno colorado de Jorge Batlle y desciende hasta un 24,9% al final del gobierno de Mujica (2014) y allí se estanca registrando un 24,8% al final del gobierno Vázquez (2019)[6].

La pobreza medida en términos de ingreso cae drásticamente entre 2005 y 2014, pasando de un valor cercano al 40% a cerca de 10%. Sin embargo, en el quinquenio 2015-2019 ese descenso se estanca entre el 9 y el 10%[7]. La desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, se reduce considerablemente entre 2007 y 2012 (de 0,46 a 0,38) y allí permanece constante hasta 2019.

Las reservas internacionales, es decir, los depósitos en moneda extranjera bajo control del Banco Central del Uruguay utilizados para la gestión del tipo de cambio y el resguardo de la capacidad del país para la realización de diversos pagos en divisas (importaciones, amortización y pagos de intereses de deuda externa, remisión de utilidades al extranjero, etc.) crecieron sustantivamente en el período 2005-2014, más del 600% hasta llegar a los USD 17.400 millones. No obstante, a partir de 2014 ya se registra un fin en su alto ritmo de crecimiento y el valor a 2019 es un 13% menor al de 2014.

El resultado fiscal se ubicó entre 2005 y 2012 en un rango deficitario entre 0 y 2% del PBI, sin embargo, a partir de 2012 salta a cerca de tres puntos del producto y continúa creciendo hasta llegar a casi un 5% de déficit en 2019[8]. La deuda bruta del sector público entre 2004 y 2014 transita una secuencia de caída desde un 100% del PBI a cerca del 58% para, a partir de allí, iniciar un proceso de crecimiento moderado pero constante hasta llegar a un 66% del PBI anual en 2019[9].

[5] Ídem.

[6] Banco de Previsión Social.

[7] Instituto Nacional de Estadística.

[8] Ministerio de Economía y Finanzas.

[9] Banco Central del Uruguay.

Tanto el incremento sostenido del déficit fiscal (gasto del Estado que supera a sus ingresos) como el de la deuda externa, suelen indicar que la economía está compensando y postergando una serie de desequilibrios. En el primer caso, el déficit fiscal revela la postergación de una creciente puja distributiva por el ingreso entre diferentes actores al interior de la economía local. El crecimiento, y la recaudación impositiva asociado a éste, no permiten acompasar el nivel de crecimiento del gasto público. Esa brecha es lo que se expresa luego en la forma de déficit fiscal. En el caso de la deuda externa, esta opera como una fuente de compensación de divisas (moneda extranjera), lo que revela que no están ingresando las divisas necesarias para acompasar y sostener el proceso de crecimiento económico.

Es notorio que la economía uruguaya presentó un comportamiento diferente entre 2005 y 2014 y entre 2015 y 2019. En el primer caso se trató de un período de fuerte expansión económica de la mano de una mejora en diversos indicadores sociales. En ese período fue posible combinar crecimiento de las ganancias con inclusión social, a la vez que se mejoraban otros indicadores como el incremento de las reservas internacionales y la caída de la relación deuda externa PBI, además de una mejora en su perfil (menos deuda nominada en dólares, menores tasas de interés y mayores plazos de amortización). Al mismo tiempo, se expandieron fuertemente los capitales tal como lo muestra la expansión del número de empresas, creció el salario real promedio de los trabajadores, así como el número de personas ocupadas, que pasa de aproximadamente poco más de 1.300.000 personas en 2004 a más de 1.600.000 en 2014, año en que se estanca y comienza a descender levemente. Estamos por tanto ante una fase de fuerte expansión y de agregación de demandas e incorporación de participantes al reparto de la economía uruguaya que contrasta fuertemente con los niveles de exclusión a los que se había llegado en el primer quinquenio del siglo XXI.

En el período 2015-2019 se entra en una fase de meseta y de empeoramiento en algunos indicadores. El crecimiento del PBI se reduce significativamente y medido por habitante prácticamente se estanca. La pobreza y el desempleo empeoran levemente. Es posible visualizar también una agudización de la puja distributiva y la restricción externa (carencia de dólares) que en parte se traduce en el fuerte incremento del déficit fiscal, el fin de un ciclo de desendeudamiento en relación al PBI, el inicio de un proceso de incremento de los niveles de deuda pública y un estancamiento en el crecimiento de las reservas internacionales.

¿Qué explica este primer período de fuerte expansión (2005-2014) y la posterior meseta (2015-2019)? Es visible que entre esos períodos no se registra un giro en el elenco político de la conducción macroeconómica, por lo que es sencillo descartar explicaciones que busquen respuestas en los giros de política económica. Las razones deben buscarse en las bases mismas de cómo funciona la economía uruguaya y visualizar las determinantes de fondo que explican los ciclos de expansión, el estancamiento y las crisis en la economía política del Uruguay.

Uruguay es un país *Ni-Ni* en el concierto mundial: ni tiene la baratura de la mano de obra de países del sudeste asiático, ni la alta productividad de los llamados países centrales.

Su inserción internacional se basa en la exportación de bienes primarios a partir de los que obtiene una fuente de riqueza extraordinaria como es la renta del suelo que, por no remunerar a ningún sujeto necesario para la producción, sino derivarse de la propiedad de la tierra, puede operar como una fuente de compensación a la improductividad relativa y baja competitividad del conjunto de los capitales de la economía[10].

El principal mecanismo utilizado durante el pasado ciclo progresista para transferir renta agropecuaria al conjunto de la economía fue la sobrevaluación del tipo de cambio. Un dólar barato afecta a quien exporta en beneficio de quienes operan con mercancías importadas y quienes compran divisas para obtener poder de compra internacional. Esto dinamiza la acumulación interna en la medida que abarata los bienes de capital y las mercancías importadas que componen los salarios, con ello reduce los costos de los medios de producción y permite que se mejore las remuneraciones de la fuerza de trabajo, a la vez que no se afectan los ingresos del capital.

Al igual que el conjunto de América Latina, Uruguay recibió entre 2004 y 2014 un flujo creciente de renta del suelo producto del incremento sostenido de los precios de las materias primas a nivel internacional. Datos procesados por Oyhantçabal[11] en su tesis doctoral indican que: mientras en 2005 la magnitud de renta del suelo que se transfería al conjunto de la economía por la vía del abaratamiento del tipo de cambio o sobrevaluación cambiaria (apreciación del peso) era del entorno de los 500 millones de dólares anuales, este valor crece sistemáticamente hasta llegar al entorno de 3.300 millones de dólares durante 2012, 2013 y 2014, para luego comenzar un descenso a menos de 2.500 millones de dólares en 2019, descenso que coincide con el fin del *superciclo* de los *commodities* en 2014. Este auge del flujo de renta coincide con un proceso continuado de sobrevaluación del peso que recorre todo el período entre 2005 y 2014, y recién se estabiliza a partir de 2014, revelando que ya se llegó a un límite para continuar incrementando la magnitud de transferencia de recursos hacia el conjunto de la economía por la vía de traspasar renta del suelo por la vía cambiaria.

La expansión del flujo de renta, cuando parte importante de ésta se obtiene por la agricultura extensiva, tiene como contracara el incremento sustancial de los agroquímicos (fertilizantes y biocidas) que se utiliza el agronegocio. En los años 2000 y 2001 se utilizaban poco menos de 5.000 toneladas anuales de agroquímicos. Este valor crecerá continuamente a lo largo de los años hasta llegar a casi 25.000 toneladas en 2014. En consonancia con la caída de los precios internacionales de las materias primas, en 2015 caerá la superficie bajo explotación agrícola y con ello el uso de agroquímicos a unas 15.000 toneladas por año[12].

[10] Oyhantçabal Benelli, G. y Alonso, "Hijos de la renta: apuntes sobre la economía política del Uruguay". En: Entre (Org.) Ensayos sobre lo que empieza y lo que termina. Montevideo, HUM. 10-30, 2017.

[11] Oyhantçabal Benelli, G, "La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo". Tesis de doctor en Estudios Latinoamericanos. UNAM: México, 2019. En: http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F?RN=124038062

[12] https://brecha.com.uy/intoxicados/

Además de la renta del suelo, la inversión extranjera directa (IED) cumplió un rol relevante en la fase expansiva referida. Mientras que entre los años 1970 y 2000 el promedio de stock de IED es del 0,6% del PBI total, entre 2006 y 2014 superará siempre el 3,5% del producto. Es recién desde 2014 en adelante que comenzará a disminuir para llegar a niveles sustantivamente inferiores[13]. El alto flujo de IED se vincula con las bajas tasas de interés a nivel internacional, pero también con la expansión del flujo de renta recibido por el país, ya que uno de los objetivos de valorización de la IED son justamente los ingresos derivados de la renta del suelo. El resultado de esta expansión de la IED fue una importante extranjerización de la economía. Así, mientras en 2003 casi el 80% del valor exportado correspondía a capitales uruguayos, para 2019 solo el 31% del valor exportado corresponde a empresas nacionales[14].

El tercer elemento que explica el sustantivo crecimiento de la fase 2005-2014 es el efecto rebote sobre la crisis del 2002 y la caída del salario real de cerca de un 20% ocurrida allí, lo que abarató considerablemente la fuerza de trabajo. Es recién en 2010 que el salario real promedio de las uruguayas y uruguayos recupera los niveles previos a la crisis del 2002.[15]

El fin del empuje rentista y la retracción de la IED comienza a sentirse en los niveles de inversión en la economía local. La formación bruta de capital fijo, luego de subir continuamente desde un valor menor al 15% del PBI en 2004, hasta alcanzar valores superiores al 20% en 2012, 2013 y 2014, en 2015 inicia su descenso hasta estancarse en cerca del 17% del PBI.[16] Sin embargo, a la vez que cae la inversión local, entre 2013 y 2018 los activos privados en el extranjero (ahorro local que se fuga al exterior) se incrementan un 28%[17] y se ubican en un valor acumulado cercano al 50% del PBI anual. Esto sugiere dos hipótesis: *(i)* durante el auge rentista el capitalismo uruguayo quedó chico para la reinversión de utilidades, a tal punto que un grueso de ellas fue transnacionalizado en cuentas bancarias fuera del país, activos fijos como tierras en Paraguay (donde hay cerca de 2 millones de hectáreas compradas por uruguayos) y otros activos en el exterior; *(ii)* en la fase de estancamiento se aceleró la fuga de divisas, probablemente en busca de una rentabilidad que la economía local no podía otorgar.

La dependencia del flujo de renta del suelo establece la existencia de ciclos recurrentes que responden en lo fundamental a los ciclos generales de la evolución del precio de las materias primas a nivel global. Las fases de alza son fases de expansión económica y de agregación de demandas, las fases de estancamiento comienzan a intensificar la puja distributiva y

13 UruguayXXI.
14 Idem.
15 Instituto Nacional de Estadística.
16 Banco Central del Uruguay.
17 https://brecha.com.uy/de-esas-lluvias-estos-lodos/

a prologar una fuerte disputa por la distribución social del ajuste requerido por la economía cuando ya no cuenta con los motores del período anterior.

Históricamente, los diferentes ciclos de expansión sobre la base de un *boom* de renta han dado lugar a los dos batllismos del siglo XX (Methol Ferré llamaba al batllismo el "partido de la prosperidad"). Considerando los años progresistas del siglo XXI como una suerte de tercer batllismo, en la coyuntura actual parece estar cristalizando un nuevo "momento antibatllista" que expresa la necesidad de reajustar economía. En este, vuelve a alinearse y gana centralidad política una coalición integrada por el herrerismo, los herederos del riverismo y una proyección del capital rural (que expresó Un Solo Uruguay). Se trata de un momento conocido para el Uruguay, tal como fue el golpe de Gabriel Terra en 1933 o la victoria del herrero-ruralismo en 1958 cuando asume el poder el primer colegiado blanco.

Impactos económicos del COVID-19: una crisis empalma con la meseta

La pandemia del COVID-19 aceleró y agudizó este escenario de desaceleración y ajuste que viene procesando la economía uruguaya desde 2015, luego de agotado el último *boom* de *commodities*. En este sentido, es importante separar en el análisis las tendencias de fondo de la economía uruguaya de los impactos específicos que introdujo la pandemia, de forma de evitar atribuir la actual crisis económica exclusivamente a los efectos del COVID 19.

La pandemia impactó en la economía uruguaya mediante dos grandes mecanismos. En primer lugar, porque los efectos globales de la pandemia redujeron las exportaciones de bienes y servicios, siendo los casos paradigmáticos: China como principal destino de las exportaciones de bienes (soja, carne, celulosa) y Argentina como principal fuente de turistas. Las cifras indican que de enero a setiembre de 2020 las exportaciones de bienes cayeron un 16% en comparación con igual período en 2019, registrándose importantes caídas interanuales en los principales rubros de exportación del Uruguay como la carne (-16%), la soja (-20%) y la pasta de celulosa (-31%). La principal explicación de esta caída está en la reducción de las exportaciones a China, cuya economía cayó un 6% durante el primer semestre de 2020. En el caso del turismo el impacto aún no fue tan significativo, ya que la pandemia no afectó la temporada estival de 2020. Sin embargo, desde marzo prácticamente desapareció el turismo internacional, y todo indica que la temporada estival de 2021 será muy negativa ya que las fronteras permanecerán cerradas. Si bien parte del turismo de uruguayos en el exterior se redirigirá hacia el mercado interno, este llegaría a cubrir como máximo un 40% del turismo de extranjeros en Uruguay[18].

En segundo lugar, la pandemia impactó severamente en la economía uruguaya por las medidas de aislamiento tomadas a nivel nacional para contener la expansión del virus.

[18] https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Proxima-temporada-turistica-seria-peor-o-mucho-peor-que-la-pasada-uc1925

El impacto más severo se produjo en los tres meses posteriores a la declaración de la emergencia sanitaria el 13 de marzo. Durante el segundo trimestre de 2020 (abril-junio) el PBI cayó 10% en comparación con el mismo trimestre de 2019 y un 9% en comparación con el primer trimestre de 2020. Los sectores más afectados fueron los vinculados al comercio, los servicios y la industria, consecuencia directa del cierre transitorio de comercios y la reducción del consumo asociada a la incertidumbre generada por la crisis.

Si bien recién el año que viene sabremos el impacto real de la crisis causada por el COVID-19 en la economía uruguaya durante este año, las previsiones del FMI en su informe de octubre 2020 indican que el PBI caerá 4,5%, un punto porcentual por encima de las estimaciones del gobierno uruguayo que ubican la caída en 3,5%. Cabe recordar que, antes de la pandemia, el pronóstico para la economía uruguaya en 2020 era de un crecimiento de 2,5%. El FMI también pronostica que en 2021 el PBI crecerá 4,3% y en 2022 crecerá otro 2,3%, de forma que recién a fines de 2022 el producto bruto tendrá el nivel que hubiera tenido a fines de 2020 sin COVID[19].

Como no podía ser de otra forma, en una sociedad capitalista este brutal parate económico impactó severamente en los ingresos de buena parte de la clase trabajadora. En las primeras cuatro semanas de la pandemia alrededor de 140.000 asalariados privados fueron enviados al seguro de paro (que remunera alrededor de 55% del salario), que se sumaron a unos 45.000 trabajadores que estaban en el seguro de paro antes de la pandemia, llegando a una cifra récord de 185.000 beneficiarios. Al mismo tiempo, la parálisis de parte de la economía afectó en cifras aún desconocidas los ingresos de miles trabajadores informales, los que representan cerca del 30% de la Población Económicamente Activa. El impacto fue tal que en abril el Instituto de Economía de la Universidad de la República estimó que en dicho mes 100.000 nuevas personas cayeron bajo la línea de pobreza.[20]

Si bien hacia setiembre las cifras de seguro de paro mejoraron, bajando a un total de 100.000 personas, se estima que en julio más de 20.000 personas habían perdido su trabajo a causa de la pandemia, los que se suman a los casi 60.000 nuevos desempleados generados en el período 2015-2019, elevando la tasa de desempleo a un 10,8%.

Si bien el gobierno de Lacalle Pou tomó diversas medidas para paliar los efectos sociales y económicos de la pandemia como subsidios directos, extensión de seguro de paro y apoyos a empresas[21], estas fueron magras en la comparación internacional según surge de

---

19 https://negocios.elpais.com.uy/noticias/dice-fondo-monetario-internacional-economia-uruguaya.html

20 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/5/instituto-de-economia-de-la-udelar-concluye-que-en-abril-unas-100-mil-personas-cayeron-por-debajo-de-la-linea-de-pobreza/

21 Entre las principales medidas destacan: *(i)* la flexibilización para el acceso al seguro de paro, que implica un incremento en el déficit de la seguridad social que financiado por el gobierno; *(ii)* la ampliación del seguro por enfermedad para trabajadores mayores de 65 años; *(iii)* transferencias por única vez de 50 USD/cápita para 80.000 personas en condiciones de pobreza extrema y de 400 USD/cápita para mono-tributistas; *(iv)* prórroga de vencimientos de tarifas públicas para personas empresas; *(v)* incremento de préstamos para empresas mediante la reducción de encajes de la banca privada.

informes de la CEPAL.[22] El propio gobierno, luego de criticar a la CEPAL por las cifras publicadas sobre Uruguay, afirmó que en su conjunto los gastos imputados al llamado Fondo Solidario COVID-19 alcanzan el 0,9% del PBI[23] (contra el 0,7% reportado por CEPAL). Cualquiera sea la cifra que se utilice, está muy por debajo del promedio de América Latina que asciende a 3,2% del PBI y más debajo aún de países con gobiernos afines al de Uruguay como Chile (5,7%), Perú (4,8%), Brasil (4,6%) y Paraguay (4,2%). De hecho, como la propia CEPAL demuestra, en el conjunto del continente la magnitud del gasto no se relaciona directamente ni con la magnitud de la deuda ni con el déficit fiscal, pues existen países con mayor nivel de endeudamiento (Argentina) y mayor déficit fiscal (Brasil) que han gastado más que Uruguay.[24]

Así, el magro paquete fiscal del gobierno parece resultar de una estrategia política orientada a abatir el déficit fiscal a como dé lugar, tarea que se le hará más cuesta arriba por los impactos de la pandemia. Al asumir en marzo de 2020 el déficit fiscal estaba en el entorno del 5% del PBI (unos 2.500 millones de dólares), sin embargo, producto del paquete fiscal para enfrentar los efectos del COVID 19 y de la reducción de la recaudación impositiva por la caída de la actividad económica, dicho déficit se elevó a 6,1% a setiembre de 2020 y se espera que cierre el año en 6,6% del PBI.

El gobierno pretende que este incremento sea solo coyuntural y tiene por meta llevar el déficit fiscal a 2,5% del PBI al finalizar el período de gobierno. Para lograrlo está implementando una estrategia que, mientras evita el incremento de los impuestos, descarga todo el peso del ajuste sobre las y los trabajadores mediante la caída del salario real y la reducción de partidas de gasto. Esta estrategia busca, por un lado, seguir accediendo a créditos internacionales a bajas tasas de interés, para lo que es clave mantener el grado inversor y, por otro lado, impulsar el crecimiento de la economía incrementando la rentabilidad del "malla oro": los capitalistas privados.

El proyecto de la coalición multicolor: herreristas, ruralistas y riveristas del siglo XXI

El nuevo gobierno que asumió en marzo 2020 representa a un conjunto de fuerzas que en términos sociológicos y políticos expresan lo que anteriormente llamamos el momento *antibatllista* de Uruguay. Se trata de un amplio abanico social que condensa los intereses del capital privado en Uruguay, con especial protagonismo de la burguesía terrateniente agraria —genéticamente antibatllista, en tanto afectada por las políticas de distribución de renta de la tierra— y a buena parte de la burguesía industrial y del pequeño capital mercado

[22] CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

[23] https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/10/el-deficit-fiscal-trepo-a-61-del-pib-en-la-medicion-de-agosto/

[24] CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Santiago de Chile: CEPAL, 2020 (p. 27).

internista, que puja por la caída salarial y la baja de impuestos. A estos sectores se les suma la corporación militar (seguro de vida de la burguesía uruguaya) y también diversos sectores de clase obrera, que abarca desde fracciones de las y los trabajadores más pauperizados que apuntan a recibir diversas prebendas económicas con mecanismos de tipo clientelar, hasta fracciones de las y los trabajadores calificados (mal llamados clases medias) que aspiran a limitar las políticas de distribución que, piensan, benefició injustamente a "vagos, trabajadores públicos y sindicalistas".

La clave para la victoria en las elecciones nacionales de 2019 de este amplio abanico social, que se expresó políticamente en la coalición multicolor, estuvo en saber aprovechar la erosión que produjo en el pacto de clases progresista el desfondamiento del ciclo rentista del período 2004-2014. En este sentido, es clave leer el proceso de impugnación social a lo progresista (al batllismo), que no empezó en 2019, sino que fue creciendo de forma capilar bajo la forma de un malestar social con el gobierno frenteamplista y condensó en expresiones de masas que subjetivaron políticamente a parte del pueblo uruguayo en pro de la agenda del ajuste. Quizás la expresión más clara de esto último fue el surgimiento del movimiento Un Solo Uruguay (USU) en enero de 2018, el que expresó el reclamo de mayor rentabilidad para los capitalistas agrarios, pero con un discurso que reactivó de forma creativa la vieja oposición campo vs. ciudad, logrando amplios niveles de adhesión en los sectores sociales vinculados a la actividad agropecuaria.

Por otro lado, la consolidación de la agenda programática del capital privado se puede rastrear antes del segundo gobierno de Tabaré Vázquez con la creación de la Confederación de Cámaras Empresariales en 2013. Esta "central patronal" enarboló un programa de ajuste, en pleno *boom* de renta, pidiendo flexibilidad laboral y recorte del gasto público. Como si los empresarios uruguayos supieran que, una vez superada la bonanza internacional, solo iban a poder seguir siendo viables con base en bajos salarios y recorte de impuestos, confirmando que en Uruguay no habita el empresario romántico de Schumpeter, ese que innova, arriesga y revoluciona permanente las bases técnicas del capitalismo.

A caballo de estos intereses, el gobierno de Lacalle Pou está impulsando un programa de ajuste clásico: bajar salarios, reducir el gasto público, incrementar la capacidad represiva del Estado y dinamizar al capital privado cediéndole pedazos de la economía. En este sentido —y más allá de la retórica (neo)liberal— lejos de "achicar el Estado", la coalición multicolor está reorientando las funciones del Estado: fortaleciendo su brazo derecho, ligado a la defensa de la propiedad privada, y debilitando su brazo izquierdo, ligado a las políticas públicas que buscan mejorar las condiciones de reproducción de la clase obrera.

En lo que va de 2020 esta ofensiva programática tomó forma en dos grandes proyectos de ley: la Ley de Urgente de Consideración (LUC) aprobada en julio y la Ley de Presupuesto 2021-2025 que, al momento de escribir estas líneas, ya tiene media sanción parlamentaria.

La LUC supuso, en lo medular, la aprobación de una reforma del Estado *express* en un solo texto legislativo que afectó a decenas de leyes previas. Esto hace que tenga vicios de forma, ya que abusó del mecanismo de urgente consideración previsto en el texto constitucional. Pero, lo más importante, es que en materia de contenidos impuso una serie de reformas regresivas en línea con el programa de ajuste y represión del nuevo gobierno, y lo hizo en un contexto marcado por urgencias reales ligadas al impacto del COVID-19 que, entre otros aspectos, dificultó el debate público y la movilización colectiva.

Entre las principales reformas aprobadas con la LUC destacan diversos artículos que incrementan la capacidad represiva de la policía, la eliminación de mecanismos de participación social directa (por ejemplo, en la ANEP), el retiro del Estado de diversos sectores de la economía para abrir nuevos negocios para el capital privado (Instituto Nacional de Colonización, empresas públicas, vivienda) y la aprobación de una regla fiscal que busca atar de manos la capacidad de gasto del Estado.

Por su parte, la Ley de Presupuesto (LP) 2021-2025 implica congelar el gasto público en todo el período, de forma que en 2025 se gastará lo mismo que en 2020 comparando las cifras en moneda constante. Se trata de una ley que profundiza y consolida el recorte por decreto (n.º 90/020) del 15% de la partida de gastos e inversiones para todos los incisos de la administración pública con excepción de la salud, la educación y los ministerios del Interior y Defensa.

En concreto, la LP implicará una reducción relativa del nivel de gasto público de 30,5% (2019) a 28,1% (2024) del PBI en tanto se prevé un crecimiento de más de 10% del PBI hacia el final del período[25]. La caída del gasto afectará todos los rubros, incluyendo remuneraciones, pasividades, transferencias e inversiones. Sin embargo, el gobierno no mantendrá la misma estructura de gasto que en 2020, sino que reasignará partidas recortando el gasto en algunos incisos e incrementando en otros. En esta decisión política es donde queda en evidencia el contenido de clase del ajuste de la coalición multicolor que, mientras prevé una caída del ingreso real de salarios y pasividades, incrementa las partidas salariales para el Ministerio de Defensa.

La caída salarial en la administración pública, sumada al recorte de diversas partidas, implicará un deterioro en la calidad y la oferta de los servicios públicos, que no es otra forma que una reducción del salario indirecto (el que se "cobra" mediante servicios públicos) para el conjunto de la clase obrera.

Un ítem aparte, que este año tuvo menor intensidad por la pandemia, será la negociación colectiva en el sector privado. El acuerdo puente alcanzado entre trabajadores, empresarios y gobierno a mediados de 2020 implicó la postergación por un año de la apertura de los Consejos de Salario y la reducción de un 3% del salario real del sector privado. En

[25] https://legislativo.parlamento.gub.uy/PL/PRESUPUESTO%20NACIONAL%202020%20-2024/proyectoPE/documentos/pdf/mensaje.pdf

teoría esta caída se recuperará al final del período, junto con la recuperación de la actividad económica, aunque eso aún está por verse. Evidentemente las cámaras empresariales presionarán para lograr acuerdos salariales basados en la negociación por empresa (y no por rama), la desindexación del salario de la inflación (el IPC) —lo que permitirá bajar salarios en términos reales— y en cláusulas de descuelgue que permitan a las empresas no cumplir lo acordado en los Consejos de Salario si su rentabilidad es mala.

Por último, a los ajustes directos sobre los ingresos de trabajadoras y trabajadores, es muy factible que se le sumen las prometidas reformas educativa y previsional, y, aunque no se haya anunciado, una posible reforma laboral. Se trata de medidas que, de un modo o de otro, ampliarán los espacios en la economía para los capitalistas privados, al tiempo que reducirán la calidad y la oferta de bienes públicos accesibles a toda la población, y no solo para aquella con poder de compra. También está en la agenda la privatización y/o desmonopolización de empresas públicas, cuyo ejemplo más claro son los combustibles, que también irán en el sentido de favorecer al capital privado en detrimento de las empresas del Estado.

Dilemas programáticos del campo social y popular

Como vimos, la pandemia empalma con una situación económica que ya era de relativo empantanamiento y que se dirigía a una combinación de toma de deuda externa con ajuste salarial y fiscal. Los niveles de crisis económica que ya se estaban registrando desde hace algunos años en América Latina estaban llegando a Uruguay de forma amortiguada y diferida. La pandemia acelera esa *latinoamericanización* de la economía uruguaya.

En este cambio de etapa es clave recuperar la discusión programática en el ámbito del campo social y popular, tanto a nivel de las organizaciones sociales como en las políticas y en los espacios académicos. ¿Cuáles son los ejes de la regeneración programática de la izquierda para un Uruguay que ya no consigue dar sostenibilidad al pacto progresista anterior?

En ese debate aparecen viejos problemas: la cuestión de la apropiación y el uso de la renta nacional o el excedente económico (en particular la cuestión de la renta del suelo), la inserción internacional, la matriz productiva; pero también cuestiones que hacen a la agenda estratégica del feminismo y a la problemática ambiental.

Si bien parece clara la necesidad de un uso de los excedentes del sector primario como forma de apalancamiento de un proyecto de modificación de nuestra inserción internacional, ello requiere de otras apuestas que le den una base realista. Entre ellas está el desarrollo de políticas distributivas del excedente económico nacional que permitan su control soberano. Más que la democratización del excedente, entendiendo por democratización su mero reparto, lo importante es su utilización como parte de un plan estratégico.

Es clave también la revitalización del papel estratégico del Estado como la herramienta fundamental para la conducción de este proceso y, de la mano de ello, la revitalización de

la planificación económica como instrumento de orientación de recursos al servicio de un proyecto colectivo que supere la irracionalidad de los incentivos puramente mercantiles.

Abordar la cuestión de lo programático es pensar en las líneas de acción estratégicas necesarias para impactar sobre la resolución de aquellas contradicciones que en un tiempo histórico determinado están ahogando una sociedad. Y es, al mismo tiempo, identificar puntos de confluencia de un amplio abanico de sujetos, de un "nosotras/os" entendido como un amplio bloque social y político.

El problema de fondo es qué hacemos desde las potencias del entramado sociológico que modeló el Uruguay batllista para sostener un país integrado en un capitalismo que da señales de desfondamiento. En última instancia, lo programático es el problema de la resolución de esos límites y contradicciones.

Estamos ante la reedición de un viejo conflicto enquistado en la estructura misma de nuestro país, que gana intensidad o se retrae según diferentes avatares del comercio internacional y los flujos de capital global, pero que está lejos de resolverse. Desde el fondo del tiempo vuelve a sacudirnos un pasado no resuelto que a nivel político comienza a fraguar un escenario de repolarización que opone al linaje oligárquico liberal y autoritario (herreristas, riveristas y ruralistas) con el linaje batllista, socialista y popular.

Llegado este punto del péndulo en el que nos hemos movido como comunidad histórica, es clave dar cuenta del cambio de etapa que pauta que el Uruguay que se miraba en el espejo sueco o neozelandés ya no es viable, lo mismo que pensar lo programático más en la medida de nuestras carencias latinoamericanas que de nuestras ilusiones escandinavas.

Alimentación y dignidad
Derechos Humanos en la pandemia del Coronavirus

Texto: Solidaridad.uy | Fotos: Colectivo Rebelarte

Todos los seres orgánicos tienen dos necesidades esenciales: la de la nutrición y la de la propagación de la especie. La primera los lleva a la lucha y al exterminio mutuo, mientras la necesidad de conservar la especie los llevan a aproximarse y apoyarse unos a otros. Pero me inclino a pensar que en la evolución del mundo orgánico —en la modificación progresiva de los seres orgánicos— el apoyo mutuo entre los individuos juega un papel mucho más importante que su lucha mutua.

Kessler, zoólogo ruso
Tomado de Kropotkin, Pierre- La ayuda mutua



Foto: Olla popular en el barrio El Tobogán, oeste de Montevideo, 24 de abril de 2020.

El 13 de marzo de 2020 se declara en Uruguay el estado de emergencia sanitaria. Comercios y numerosas instituciones cierran total o parcialmente provocando grandes efectos en la economía. En abril eran 125.000 los trabajadores en seguro de desempleo, un 25 %

de trabajadores no cubiertos por la seguridad social y sectores enteros de la población sin acceso a esquemas de protección social ni a sistemas de transferencias no contributivas. [1]

En un escenario de recesióneconómica global, se suman factores como la caída de precios internacionales, la interrupción del turismo por el cierre de fronteras, el endurecimiento de las condiciones financieras globales, entre otras cosas.



Foto: Olla popular en el barrio Casabó, 10 de mayo de 2020.

Durante el período de crisis económica de 2002, el gobierno uruguayo no recortó los programas alimentarios, pero tampoco brindó respuestas de contención a una escala adecuada. Tanto fue así, que la pobreza entre 1999 y 2003 se duplicó y aquella exacerbación de la desigualdad tiene sus efectos hoy día.[2] En ese momento, la respuesta también llegó en forma de olla popular.

En un panorama peligrosamente similar, el actual gobierno anuncia medidas insuficientes y no tiene en cuenta a los hogares y personas que actualmente no integran ciertos programas sociales.

1 IECON, Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva.

2 IECON, Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate.

Las semejanzas 2002-2020 denotan la irreversibilidad de algunos efectos y la certeza de que, al igual que en aquel momento, son los sectores populares quienes sostienen los efectos de la crisis por tiempo indefinido.



Foto: Olla popular en el barrio El Tobogán, oeste de Montevideo, 24 de abril de 2020.

Toda aproximación al problema de los Derechos Humanos en el marco de la sociedad internacional deberá dar prioridad absoluta a la búsqueda de soluciones a las masivas y flagrantes violaciones de los derechos de los pueblos y personas afectadas por situaciones que lesionan su dignidad.

L. Pérez Aguirre - Si digo derechos humanos (1991)

La pandemia del distanciamiento y tapabocas también profundizó desigualdades, deshumanización y discriminación de sectores enteros de la población. Estas personas no tienen garantizado su derecho a la alimentación, la vivienda digna y el acceso al trabajo, pero sí se les exige contar con las condiciones sanitarias apropiadas (sin dar medios para alcanzarlas) y quedarse en casa (sin dar garantías de vivienda digna).

El problema de fondo es en sí una pandemia global. Al menos 3.900 millones de personas padecen hambre o malnutrición.



Foto: Primer encuentro de la Red de Ollas Populares, realizado en la sede de FUCVAM, el 8 de agosto de 2020. De este encuentro emerge la Coordinador Popular Solidaria: ollas por vida digna.

Desde el comienzo, las redes vecinales articulan con organizaciones sociales, sindicales, y algunas órbitas de extensión de la UdelaR. Se conquistan espacios orgánicos y democráticos, fundamentales en un escenario dinámico y preocupante.

Estos espacios vienen desarrollando una identidad colectiva cuyo horizonte es extender herramientas participativas hacia los barrios y proponer caminos transformadores tomando a la solidaridad como principio clave.



Foto: Olla popular en el barrio Tres Ombúes, 7 de junio de 2020.

Según nuestros registros[3], el número de ollas en funcionamiento en Montevideo comenzó en 175 (abril) y llegó a su máximo en agosto con 287, de las cuales 170 funcionaban más de tres veces por semana.

Tomando los datos de octubre, se estima que en las ollas se entregan alrededor de 100.000 porciones semanalmente. Si asumimos que cada persona es usuaria de una sola olla, serían aproximadamente 40.000 personas que recurren a estas iniciativas. Hay en total 221 ollas activas a la fecha y el 80 % se concentran en las zonas periféricas (municipios A, G, D y F).



Foto: Olla popular en el barrio Villa Alegría, 23 de mayo de 2020.

El 8 de agosto de 2020, las redes barriales en la órbita de Montevideo y área metropolitana organizan el primer encuentro "solidaridad, compromiso y lucha en la olla popular". En el encuentro se crea la Coordinadora Popular Solidaria: ollas por vida digna (CPS), tejiendo las voces del movimiento social organizado que se estaba generando en los barrios en torno a las ollas.

[3] Base de datos / Solidaridad.uy. Plataforma web y territorial colaborativa creada por FING para facilitar la comunicación entre actores.



Foto: Olla popular en el barrio Ciudad Vieja, 15 de abril de 2020.

Previo al evento y dentro de la particularidad de cada proceso, en las redes se discutió en torno a los siguientes ejes: (1) optimización de recursos y logística para subsanar el déficit crónico de insumos e infraestructura, (2) reflexión crítica y la necesidad de transitar desde lo asistencial a lo reivindicativo, (3) relacionamiento con el campo popular, (4) soberanía alimentaria.

Como sucede habitualmente con diversas prácticas que emergen del campo popular, las ollas fueron objeto de espacios publicitarios y actores externos vinculados al sector empresarial, y en algunos casos político partidario, que intentaron capitalizar y ejercer cierto control sobre el desarrollo territorial solidario. Intentaron, de este modo, cooptar las ollas populares y su entramado social en función de los intereses empresariales embestidos de una la lógica de caridad. La importancia de pensar y hacer colectivamente se manifestó rápidamente a partir de estos sucesos.



Foto: Olla popular en el barrio Villa Alegría, 23 de mayo de 2020.

La Ley de Urgente Consideración (LUC), la Ley de Presupuesto y otras políticas gubernamentales relacionadas mitigar los efectos de la pandemia que tienen como prioridad beneficiar a los sectores privilegiados de la sociedad uruguaya, seguirán repercutiendo en la economía de los hogares más vulnerados y en su dificultad de acceder a una canasta básica.

En este sentido, la Coordinadora Popular Solidaria tiene como propósito central defender el derecho a la alimentación, entendiendo la solidaridad como virtud. Una virtud que no debería ser último recurso, sino componente central que guíe las relaciones sociales, económicas y políticas.



Foto: Movilización de la Red de Ollas Populares frente a la Torre Ejecutiva y entrega de firmas recolectadas en todo el país para la aprobación del ingreso básico transitorio de emergencia, 11 de agosto de 2020.



Foto: NITEP

Personas en situación de calle, pandemia y neoliberalismo

Colectivo Ni Todo Está Perdido[1]

Este breve informe recoge aportes varios de integrantes del colectivo "Ni Todo Está Perdido" (NITEP), que nació hace 2 años adentro de Facultad de Ciencias Sociales, cuando las personas que usaban a la Facultad como lugar de protección comenzaron a organizarse mediante asambleas y acciones en conjunto con la propia Universidad y otros colectivos/organizaciones de la sociedad civil.

En el 2020, año marcado por la pandemia, NITEP ha estado trabajando tratando de consolidarse como organización *de y para* las personas sin hogar, particularmente accionando en conjunto con las organizaciones y vecines que solidariamente se lanzaron a trabajar en el cuidado de la ciudadanía más afectada por las medidas. El «#YoMeQue-

[1] Texto escrito colectivamente entre integrantes de NITEP y equipo de acompañamiento.

doEnCasa» evidenció las dificultades para autocuidarse de un importante sector de la ciudadanía. Durante el último año NITEP realizó una campaña («#¿YoMeQuedoEnCasa?-YoNoTengocasa») y varias denuncias que se suman a las de 2019 y que tienen el objetivo de visibilizar las constantes violaciones de derechos humanos que recrudecen en el último año como resultado de las medidas por COVID 19 y el empeoramiento de las regulaciones jurídicas que habilitan a nuevas represiones y expresiones de odio.

> "...Bien enfocados ya en la problemática que nos afecta, a sabiendas de que la situación de calle no es un hecho aislado sino la respuesta de una investidura totalmente injusta de poderes hacia la generación oportunista y desleal de la creciente masa en beneficio de los mismos sucesores de la riqueza o de algún nuevo golpista fortuito agraciado por la diosa fortuna o esos nuevos ricos, dejando serios perjuicios en una población indiferentemente empobrecida explicándolos como daños colaterales, al punto de la expropiación de aquellos mentados derechos (cínicamente llamados) humanos y que atenta contra la dignidad de la vida poblacional.
>
> NITEP bien plantado en el escenario y siendo el mismísimo problema interviniente en plan de lucha por superar organizadamente todas las complicaciones que surgen en su desarrollo integracionista, está dando y dará todo de sí en el apoyo necesario, interactuando legítimamente con compañeres de todos los colectivos y colegas afines. Intentando ser la alternativa posible de una vida y un mundo mejor, fieles a nuestros objetivos solidarios, y amigables con el medio ambiente del cual somos parte reivindicativa en nuestro afán de lucha para nada escueto. Insistiremos incansablemente en el compromiso crítico constructivo y en la afirmación de cada una de nuestras acciones y proyectos en ejecución encaminados desde sus cimientos, con horizontalidad de poderes, y la generación de redes económicas solidarias interactivas consecuentes entre sí como paso siguiente anticipativo o posteriormente a establecer una residencia propia para cada uno de los reintegrados sociales"[2].

A noviembre de 2020 nuestro país se presenta como ejemplo mundial en el manejo de la pandemia por Coronavirus; es percibido desde adentro y afuera como ese lugar del triunfo sobre la enfermedad y los números son presentados como rúbrica del éxito. Sin embargo, hay un importante sector de la ciudadanía que queda a la vista en su condición de huérfano en el respeto a sus derechos básicos: los trabajadores y trabajadoras informales, usuarios y usuarias de pensiones para pobres, habitantes de viviendas precarias en barrios precarios, usuarios del sistema de salud pública, pacientes psiquiátricos, mujeres víctimas de violencia, migrantes y las personas en situación de calle que han estado desde hace demasiado tiempo por fuera de toda contemplación en su carácter de ciudadanas sujetas de derecho; parecería que la pandemia, aún sobrevolando (hasta ahora) a nuestra sociedad, ha dejado al desnudo las profundas inequidades prevalentes corporalizadas en las personas que se movilizan en busca de algún refugio nocturno de un sistema ya saturado hace tiempo, en la búsqueda de alguna canasta de alimentos, en las largas filas de las ollas populares, en las emergencias de los hospitales.

[2] Daniel Pirez, integrante de NITEP.

En un país pequeño como Uruguay rompen los ojos las más de tres mil personas en situación de calle y las casi seiscientas mil personas en viviendas inadecuadas de los barrios periféricos e inquilinatos para pobres. Se suma a esta línea de pobreza parte de una población migrante que llegó en oleadas en los últimos años, atraídas por un país de economía estable y avances en derechos humanos que contrastan con su propia situación de hoy en la que se encuentran en situación de extrema pobreza y fragilidad de sus derechos, engrosando los números de personas sin hogar.

La peste llega al cierre de quince años de gobiernos progresistas deficitarios y a la llegada de un gobierno de corte neoliberal con el que se avizoran nuevos déficits. En desmedro de una política sanitaria que hasta el momento ha funcionado bien, aparece en primer plano un Ministerio del Interior con la idea de seguridad relacionada a la represión y salvaguarda de los “ciudadanos que pagan sus impuestos”; el nuevo gobierno con mayorías parlamentarias retoma leyes criminalizantes de los gobiernos anteriores y las consolida, avanzando en una regulación jurídica que les permite “retirar” a las personas que duermen a la intemperie y categorizarlas como delincuentes. En realidad se trata de desplazarlas a lugares no tan visibles, ya que el sistema no ha generado ni políticas de vivienda social, ni aumento en la cantidad de refugios, ni siquiera nuevas cárceles para esos nuevos ciudadanos “en falta”. Se suman a estas regulaciones varias situaciones de omisión y expresiones de odio desde parte de la ciudadanía que se hacen carne en ataques a compañeros y compañeras en situación de calle. Ponemos algunos ejemplos concretos de este 2020[3]:

9 de septiembre: un hombre fue apuñalado en la zona del Centro, está en situación de calle y no quiso radicar la denuncia.

8 de septiembre: una mujer no identificada fue asesinada de un disparo en La Boyada. Los vecinos declararon a la policía que ella estaba en situación de calle.

7 de septiembre: un hombre en situación de calle fue asesinado de varios disparos en Malvín Norte.

28 de julio: un hombre en silla de ruedas murió por hipotermia, estaba en situación de calle. Las noticias aseguran que no quiso ir a un refugio.

25 de julio: tres jóvenes fueron formalizados por golpear y prender fuego a Patricio Valentino, que estaba en situación de calle, en Paso Carrasco.

22 de julio: femicidio en Paso Molino. La víctima era una mujer en situación de calle.

16 de julio: un hombre fue atacado con un fierro y hospitalizado por tener el tabique roto. Estaba en situación de calle. Las noticias aseguran que tenía antecedentes y que no quiso ir a un refugio.

14 de julio: Andrés Vargas, hombre en situación de calle, fue prendido fuego en Ciudad Vieja.

---

[3] Extraído de https://www.carasycaretas.com.uy/morir-sin-amparo/ Periodista: Sofía Pinto Román.

1 de julio: Gustavo Castro murió por hipotermia en la calle porque no había lugar en los refugios del Mides.

15 de junio: Reynaldo Godoy murió por hipotermia, estaba en situación de calle.

2 de junio: Daniel Nuñez fue asesinado de varios disparos. Las noticias aseguran que estaba en situación de calle y remarcan que tenía antecedentes.

Si bien estas situaciones no son nuevas y simplemente se suman a la lista de víctimas de años pasados, se evidencia un aumento de la violencia cotidiana particularmente hacia las personas que duermen a la intemperie. La mayoría de los ataques no son denunciados, pero quienes estamos a nivel calle escuchamos testimonios varios acerca de la precariedad en términos de seguridad de las personas que duermen a la intemperie; relatos que incluyen a un grupo de hombres conocidos como "los antipasta" que recorren la ciudad con bates de beisbol y agreden a las personas mientras duermen. Isabel Nerro[4], integrante de NITEP, abre preguntas al respecto:

> ¿Por qué la gente actúa así y cuáles son las raíces de las violencias actuales? Estos temas son los que nos reúnen. Cuando el sistema no nos acepta trae personas atemorizadas frente al tema: la situación de calle como situación degradante que oficia de último lugar a llegar, como resultado de eso las personas que están en calle no se quieren reconocer y por lo contrario necesitan diferenciarse. La gente en situación de calle donde encontramos diferentes edades, sexo, estatus, rol. ¿Dónde está la consciencia y atención de la sociedad frente al problema cuando el sistema no nos acepta, particularmente a las mujeres? El rechazo es el primer paso hacia la destrucción de vínculos y redes. ¿Desde dónde venimos, hacia dónde vamos y quién nos pone un freno? Entonces nos preguntamos ¿por qué nuestra biología es o no es aceptada, desde cuándo y hasta cuándo y quienes pueden decidir y por qué sí integrar el sistema o no? ¿Tiene que ver con nuestras acciones, nuestras edades, nuestro sexo, nuestro rol, nuestro estatus? ¿Cuál es el motivo de rechazo, que nos hostiga frente a una sociedad que se muestra desarrollada y expulsa a la otra parte al exterminio, el desamparo, aunque también a la lucha y la resistencia? Hay una sociedad rota, una forma de ver las cosas que nos deja afuera.

Como marco para colocar estas violencias aportamos algunos datos oficiales que pueden habilitar a lecturas más claras sobre estos problemas: el último relevamiento de personas llevado adelante por MIDES[5] indica que en "la foto del día" habían (en junio de 2020) un total de 2553 personas en calle: 885 a la intemperie y 1668 en los refugios. Esto implicó un aumento de 25% más que en 2019 y se le atribuye este crecimiento a la crisis por pandemia. El mismo conteo muestra que descendió un 15% la cantidad de gente que está a la intemperie, y que aumentó 67.6% la que se encontraba en refugios en pleno invierno (sin contar los refugios de emergencia que se deshabilitan en primavera, y por lo tanto devuelven a la calle a un número importante de personas). 9 de cada 10 son varones con 39 años en promedio, 3 de cada 10 son afrodescendientes, lo que muestra una sobre representación evidente de esta población

[4] Isabel Nerro, integrante de NITEP.

[5] Datos: MIDES Relevamiento Personas en Situación de Calle, Montevideo. Extraído de https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/

víctima de racismo. El 65% de los censados se encuentran solos en calle. El 56% tiene contacto con personas que no viven en calle y el 60% había mantenido recientemente algún tipo de contacto con vecinos o familiares. Creció el porcentaje que recibe apoyo de vecinos (53% de los apoyos provienen de los vecinos); sin embargo, más de la mitad declara haber sufrido agresiones de algún tipo estando en calle quedando sin establecer (o sin difundir) qué tipo de agresiones y qué porcentajes provienen de agresiones de la Policía.

La edad promedio de primera situación de calle es 28 años. El 11% declara estar en esta situación hace menos de un mes, el 48% hace menos de un año, 25% más de 5 años. Sobre los motivos declarados de ingreso a situación de calle y de no retorno, los vínculos/convivencia representan un 49%, el consumo de sustancias 28%, insuficiencia de ingreso/pérdida de trabajo 21%. El 47% tiene Primaria como máximo nivel educativo alcanzado. El 66% declara tener trabajo informal y precario (cuidacoches, venta ambulante) y entre quienes no lo hacen, la mitad busca trabajo. 30% declara tener problemas de salud mental o haber estado internado por eso en el pasado. Un 56% de los censados ejerce un consumo diario de algún tipo de sustancia (crece el consumo de pasta base y cae el consumo de alcohol); la pasta base pasa a ser la principal sustancia consumida. Sólo 5% de los consumidores está actualmente en tratamiento y 34% contó en algún momento con tratamiento. En relación a la llegada del Covid-19, el 58% declaró percibir menos ingresos y el 27% declaró pérdida de trabajo por esta situación. El 70% de las personas que duermen en la calle en Montevideo son recientemente liberadas de prisión, según el último censo (Mides, 2019[6]). Más de 600.000 personas residen en viviendas precarias en la ciudad, en torno a 150.000 de ellas en asentamientos irregulares según los datos oficiales más recientes (INE, 2019) y la precariedad del sistema de pensiones para pobres son un problema en sí mismo. Es así que la caída a la situación de calle pasa a ser realidad para muchas personas: más de 10.000 en los últimos años han pasado por el sistema de refugios. En este marco, tras el pasaje por la cárcel muchas personas, en general jóvenes, se encuentran en importantes niveles de precariedad. De este modo, más de 1.100 personas liberadas de prisión, un 95% varones, un 70% jóvenes, se encuentran en situación de calle en Montevideo (Mides, 2019).

El problema de la vivienda se desborda y pasa a ser origen, parte y resultado de los dramas sociales sin que se tomen medidas específicas en vivienda social, que oficiarían como cortafuegos ante la generación de más sinhogarismo. Juan Bertolini[7], integrante de NITEP escribe en relación a este tema:

> NITEP es una construcción social colectiva que surge de un diálogo efectivo y busca denunciar las problemáticas de violencias en general y la negación de los derechos humanos a la que nos enfrentamos los ciudadanos habitantes de calle. La pluralidad de experiencias de habitantes de calle, nuestros ideales y compromiso con la lucha para defender nuestros derechos como seres humanos, son esenciales para el colectivo.

[6] Extraído de https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/relevamiento-personas-situacion-calle-2019

[7] Juan Bertolini integrante de NITEP.

La situación privilegiada y al mismo tiempo trágica del ser humano es la diferenciación y autonomización de estas dimensiones; de ahí la necesidad de una dialógica que reintegre en un nivel complejo la mano de obra colectiva en situación de calle a partir de trabajos formativos, consideramos conveniente avanzar en un concepto de desarrollo en el cual las personas en situación de calle seamos mano de obra colectiva respecto a las intenciones del colectivo en el diseño y la elaboración de proyectos de vivienda y salud respecto a la identificación de mano de obra colectiva en situación de calle. Proponemos esto pensando en la importancia que ha tenido el impulso integrador de las personas en calle produciendo trabajos y manifiestos que determinan la aceleración de lo que nos hemos propuesto y que nos sirve de orientación, y fundamento en la defensa de nuestros derechos por nuestras reivindicaciones en las conquistas sociales.

Parte del trabajo continúa en una línea previamente establecida dentro de la cual se intenta proponer una alternativa de viviendas dignas dirigidas a partir de la revalorización de la vivienda, por lo tanto se plantean metas diferentes, por un lado se trata de analizar como fenómeno urbano de iniciativa definiendo un tipo concreto de ocupación en respuesta ante la demanda habitacional y en la localización urbana de quienes demandan esta respuesta.

Todo el contenido de nuestra cultura es no sólo el campo de acción de nuestra disciplina, sino la base real y concreta para la realización de esta actividad que tiene por finalidad el ordenamiento de los datos generales para un primer acercamiento al tema y para el desarrollo de estudios posteriores, si bien el relevamiento pretende ser lo más exhaustivo posible admitimos que deben existir más ejemplos no detectados, debido a la inserción que logran con la forma de la ciudad a partir de este trabajo que enmarca la búsqueda de una alternativa al problema de la vivienda dirigida a grupos de escasos recursos, partiendo de la realidad construida y de la estructura de la ciudad teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- la necesidad de proyectos incorporados a la forma de ciudad
- pautas culturales (en relación al uso), la memoria y la búsqueda de una identidad
- nuestra experiencia de vivienda colectiva como conquista social.

Decimos “alternativa” porque pensamos que las respuestas al problema de la vivienda deben ser amplias, variadas y pluralistas en relación a la compleja problemática que le da origen. Asimismo porque partimos de la revisión de las políticas de viviendas implementadas por el Estado y tomamos en consideración el impacto social, cultural y de hábitat que produce el insertarse en la ciudad. Esta orientación considera a la vivienda social no en forma aislada, sino como parte constitutiva fundamental de la ciudad, determinante en nuestras necesidades de infraestructura y equipamiento urbano, es nuestra intención exponer está problemática en términos urbanos, haciendo mención de los aspectos sociales relacionados al problema, poniendo en evidencia el rol de la construcción de viviendas cómo parte activa en el proceso de conformación de la ciudad.

En este panorama de pandemia NITEP se suma a algunas alternativas; experiencias y acciones solidarias desde la sociedad civil, grupos de ciudadanas y ciudadanos que se organizan (ollas populares, colectivos sociales, nuevas redes de transformación social) en dispositivos que podrían ir más allá de los paliativos; la Universidad pública, sindicatos obreros, federaciones de vivienda por ayuda mutua y colectivos artísticos se suman con vigor a una

etapa en la que es necesario accionar, generar nuevos dispositivos, organizar las esperanzas y las rebeldías. NITEP ha tratado de generar o fortalecer los lazos de amistad política con estas organizaciones en un horizonte de inclusión y autonomía y ha profundizado la relación con organismos estatales que atienden a la "problemática Calle", abriendo un panorama amplio de posibilidades y tensiones a la vez. Nuevamente en palabras del integrante de NITEP, Daniel Pirez:

> "...podemos decir con propiedad que somos lo sintomático de lo sistemático por la forma en que sentimos ser los síntomas del sistema tal cual lo vivenciamos, actuando en contraposición a ello con otras versiones de futuro demostrables por nosotros mismos en su desarrollo interactivo recurrentes a puertas abiertas. No obstante aquellas cerradas que nos subestiman y que ya también nosotros desestimamos en cada uno de nuestros logros. Entrelazando vínculos solidarios con autonómicos emprendimientos como medios de vida funcionales a redes de economía solidaria. Combate a la propia marginación de la inoperancia sistémica que nos contamina y degrada para hacernos serviles. Por lo cual nuestro accionar se contrapone íntegramente a la perpetuación indignante de la miseria marginal y su decadencia, marcada en estampas de una realidad que rompe los ojos. Dichas adjudicaciones nada tienen que ver con el exitismo de la economía virtualizada y su soborno; sino que con el pleno conocimiento de que el anclaje de la problemática referida ha sido, es y quiere ser la negligencia manipuladora de la economía favoritista a la clase numéricamente inferior pero dominante a causa de su poderío en capital. Es así que ante esta panorámica deben saber, tanto ellos como cada uno de los que quieran integrarse, o sea compatibles a nuestro posicionamiento ante tales hechos que hay que deconstruir muchísimo y generar muchísimas más empatías. Elemento imprescindible a tales fines, es el compromiso en el cual estamos embarcados y comprometidos desvinculados del asistencialismo que nos apaga el ser autónomos y libres por nuestra naturaleza[8].

Uruguay sigue siendo un país pequeño y bello donde todas las personas deberían tener el derecho a disfrutar de sus ciudades. Otras ciudades y países hermanos (a veces no tan pequeños pero igualmente bellos) viven situaciones dramáticas con varios puntos de contacto con nuestras realidades; regionalizar las luchas y las resistencias parecerían ser cosas necesarias; organizar en un solo movimiento a los distintos movimientos populares que desde distintos territorios trabajan con una perspectiva de defensa de los derechos de las personas, se torna sumamente necesario, así como la estructuración de proyectos concretos en los temas de vivienda, trabajo derecho a la ciudad, salud mental, género, cultura y muchos etcéteras. Cuando haya pasado el Covid19 y esa nomenclatura sea sólo un significante gris, un mal recuerdo, dependeremos de qué tipo de organizaciones hayamos consolidado o generado en este tiempo; qué tipo de ciudades habremos preservado y qué cosas podríamos pensar en transformar en clave de derechos humanos.

¡La calle no es un lugar para vivir ni para morir! ¡A seguir luchando!

Gracias SERPAJ por esta oportunidad

[8] Daniel Pirez, integrante de NITEP, 2020.



Montevideo, 1 de Julio de 2020

Declaración pública, invierno de 2020 Colectivo Ni todo está perdido

En el día de hoy ha ocurrido una nueva muerte, que no puede quedar impune: Gustavo Castro Mercadal, otro compañero más. Desde nuestro colectivo no queremos dejar pasar por alto este desgraciado suceso. ¡Un abrazo, Gustavo!

Las víctimas de frío son víctimas de la indiferencia y la negligencia de un sistema injusto que no protege de igual forma a la ciudadanía.

El fallecimiento de Gustavo, su enojo ante la impotencia que anticipa su propia muerte, sugieren que hay un accionar falaz e irresponsable por parte de lo que se comunica a la población a través de los medios, por parte de las más altas autoridades del Mides.

Sigue quedando gente en la calle que de manera voluntaria quiere acceder a un refugio. Si de hecho se hubiera configurado la creación de 500 cupos adicionales para el programa Calle y no se dejase fuera a nadie, no se estarían constatando las situaciones con los compañeros vulnerables que están acaeciendo en forma cotidiana.

Parece que esta forma de actuar en cuanto a las políticas públicas sociales no es más que una nueva forma generacional del diseño de la Pretensión y Potestad Punitiva del Estado. Eso confirma la Ley de Urgente Consideración, que endurece aún más la ley de faltas y la criminalización de la pobreza: se castiga a las personas con más derechos vulnerados.

El colectivo Nitep, la primera organización que aglutina y representa a las personas en situación de calle, exige participar en las políticas sobre el tema. Debe considerarse la voz de las personas afectadas, y queremos ser parte de las soluciones. En particular, en este momento, solicitamos participar en la fiscalización de la existencia de los cupos del Programa Calle que el Mides comunicó a la población a través de la prensa, y en su sistema de administración.

Nitep a través de todos sus miembros tiene la voluntad de construir nuestra MEMORIA en función de las vivencias de quienes somos sujeto de derecho en situación de calle. Continuamos exhortando a los medios masivos de comunicación a reconocer a estas personas con su nombre. Son nuestros compañeros.

Por una sociedad que abrace y no que expulse.

El Colectivo

La lucha es habitar

Alejandro Guevara[1]

Sin situaciones de lucha no hay pensamiento, sin pensamiento no hay creación, sin creación no hay nuevos posibles ni transformación social.

Amador Fernández Savater[2].

Para quien vive construyendo habitar los derrumbes
Para quien vive alquilando habitar el presente
Para quien vive entre fronteras habitar la lejanía
Para quien vive en un asentamiento irregular habitar el margen
Para quien accede un refugio habitar el día
Para quien no, habitar la noche.

Habitar la tierra, tocar piso después de la sacudida global de la ola pandémica. Habitar el espacio que se encoge lleno de prisa infecciosa en las ciudades. Habitar la fricción y la diferencia en nuestros encuentros. Reconquistar nuestros cuerpos tomados por el miedo, por el ansia, por la soledad, por la violencia. Habitar la incertidumbre de trabajo, seguridad y techo. Habitemos entonces la calle. No sólo como red de arterias de la protesta social por una vida más digna si no como hábitat, como casa, como cosmos donde colisionamos, donde la amistad es posible, donde emergen potentes magmas colectivos, sanación, creación y pensamiento crítico.

Pensemos más allá de la gente sin techo. Incluyamos a quienes van y vienen de techos endebles, de casas prestadas, itinerantes, de vagabundeos móviles. A migrantes y nómadas, gente refugiada y en refugios, huyendo, explorando. A renegados de toda normalización, autoempleados y autodidactas luchando por una rutina fortalecedora para atravesar la noche, protegiendo a alguien más, viviendo y sobreviviendo. A quienes están en transición momentánea por una calle *de-mente* que recibe una diversa y contundente diversidad de percepción, de sensibilidad. Este espacio comienza a expandirse, a ser visible conforme abrimos grietas en la imprecisa lápida que sentencia un estatus irreversible a la "situación de calle". Comienza a estar cerca, a ser vecinaje, vecindad, vecindario. Nos interpela a través de historias de fragilidad difíciles de ver pues estamos en el mismo tejido sensible. Con-

[1] Músico y médico mexicano con estudios en gerontología y filosofía que investiga dispositivos de cuidados, creación e investigación participativa. Es parte del equipo de acompañamiento al colectivo Ni Todo Está Perdido dentro del proyecto de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República "Desigualdades y conflictos en relación a la situación de calle".

[2] En *Habitar y Gobernar* de Amador Fernández Savater, 2020, Ed. NED, p. 19.

formamos una misma piel de una ciudad sujeta a las inclemencias de un tiempo voraz. Por momentos cuando miramos la calle se proyecta una imagen complementaria de este organismo comunal fragmentado, cicatrizado, de zonas insensibles, de un sálvese quien pueda.

Desde nuestras ventanas observar a una persona dormir en la vereda de enfrente pareciera algo tan lejano, tan ajeno, como si una especie de nata distanciadora operara de aduana invisibilizante y separadora. Tal es la potencia de nuestra mirada.Borremos esa calle dibujada entre dos veredas: en una estamos los que tenemos techo y en la otra las personas en "situación de calle". Ese "nosotros" no está escuchando a un "ustedes" autodefinido como gente en situación de calle. Precisamos una conversación que no está teniendo lugar.

Pareciera que esta división es parte de una despolitización crónica que busca evitar dos cuestiones: las luchas que emergen producto de no tener techo y las posibilidades resultantes de encontrarnos en la misma calle.El colectivo Ni Todo está Perdido (NiTEP), un colectivo que busca formas de organizarse para hacer hogar, vereda y visibilizar la situación de calle en Uruguay aparece en el 2018 como experiencia concreta de lucha.En esta se va entretejiendo una política de encuentros, autogestión y asambleas donde se logra detener la inercia de la calle por algunos instantes y se toma la palabra. Desespera la infinitud de propuestas y problemáticas, la búsqueda constante de las acciones que puedan sostenerse, se pone en cuestión constantemente la tutela, la vivienda y el trabajo, el peso del consumo, la autoridad y el autoritarismo, frenar la violencia al hablar, al mirarnos, al accionar juntos. El trabajar para con este colectivo detonó el empezar a pensar cotidianamente el significado de acompañarlo. Muchas de las líneas de pensamiento que atraviesan este texto provienen generosamente de intercambios, derivas y conversaciones entre quienes desde cierta extranjería nos preguntamos cómo construir comunidades de cuidados que amplíen sus techos.

El eje de la reflexión se extiende a lo largo de posibles singularidades de un acompañamiento deconstructivo y sus vicisitudes. Me refiero no a un acompañamiento que cuestiona al sujeto en situación de calle si no a la relación que se establece y a la deconstrucción que puede operar en ambas partes. Esta forma surge, por un lado, como apoyo de una búsqueda autogestiva del colectivo que enfrenta toda clase de invalidaciones y desmoronamientos y por otro de un acumulado de experiencias de asistencialismo punitivista que perpetua la imagen dependiente y criminalizante de la persona en situación de calle[3]. La visión heredada de los mal llamados "casos sociales" (personas donde falla toda protección institucional) inunda nuestro imaginario adoctrinado de normalización que desplaza problemas colectivos a la persona, victimizándola y retrasando una mayoría de edad social[4].En el acompañamiento emerge un lugar privilegiado para desanudar este proceso. Desarmar esta

[3] Cosa que no sorprende después de numerosas elaboraciones teóricasacumuladas pero no atendidas respecto de la institucionalización y la dependencia estructural, la construcción del sujeto subalterno, la infantilización crónica, etc.Para una revisión ver Piña Cabrera, L. (2010). Calle y casa. Apurontes teóricos para una comprensión de la situación de calle desde sus actores. *Polis. Revista Latinoamericana*, (26).

[4] En este punto ayuda aprofundizar la críticatenaz socio construccionista, ver Carballeda, Alfredo J. La intervención en lo social/ exclusión e intervención en los nuevos escenarios sociales. - 1' ed. Buenos Aires: Paidós, 2012.

victimización es crucial, y equivale a politizar una situación de la que previamente se tenía la percepción de que no se podía aprender nada y que no se podía establecer vínculo con la persona en dicha situación[5].

Esta posibilidad de devolver otra mirada, directa, horizontal, pone en cuestión no lo que se sabe técnicamente si no procesos encarnados. Cuando se acompaña a un colectivo más que a un "caso" el rol técnico pasa a un lugar de reflexión, de creación de espacios de pensamiento, de memoria. Además, si este colectivo se pregunta por la calle y la autogestión tenemos un grupo que se detiene a pensar sobre su voz, el cuestionamiento profundiza ahora en la validación de la interlocución, en la identificación de las potencias colectivas y la reparación grupal. Así mismo, al ponerse en cuestión el rol de acompañamiento se visibilizan asimetrías de poder dadas entre equipos técnicos y "usuarios". De hecho, es el poder, su carencia o su tenencia, y los liderazgos o subalternidades que manifiestan la trama que constantemente emerge cual hierro candente en esta práctica de crear comunidad[6].La horizontalidad entonces se vuelve una zona a magnificar y habitar con sus idas y vueltas. En ella buscar una *autonomía-en-relación* es lo que constituye la ética de este acompañamiento[7]. Habitar este acompañar sigue una lógica de la espera, del observar, escuchar y cuidar. Es ampliar la libertad, avanzar sin garantías. Es crear encuentros donde comamos de todos los platos de los saberes, donde ahora seamos personas comunes.

Si me permito abrir a este tipo de encuentro con la calle una fricción denuncia nuestra institucionalización a nivel del cuerpo dejando atrás los ropajes técnicos.Una sensibilidad a la tensión que ejercen los ejes de dominación no nos da tregua: la clase, la raza, el género, la edad y la capacidad están en constante reconfiguración y elaboración[8]. Acompañar(nos) en la lucha por transformar la situación de calle nos hace revisar y repensar nuestra extranjería, avanzar a una epistemología y política nómade que busca contemplar los saberes y paisajes de lo distinto.Nos hace cuidar las palabras, saberes y prácticas que duelen fácilmente al tocar la pirámide aplastante del meritismo que ha excluido a muchas personas del trabajo, de la escuela, de la familia. La revisión de estos relacionamientos, el hacer presente nuestro cuerpo en esta lucha conjunta y acompañada, el persistir en crear *comunidades de aguante*

[5] Mi modo de ver una herramienta de intersección macro y micropolítica en Stengers, I., &Pignarre, P. (2011). *Capitalist sorcery: breaking the spell*. Palgrave. p. 14.

[6] Cada vez más nos acercamos a situaciones que van más allá de los grupos y más cerca de las consecuencias de opresiones propiciando la creación de formas únicas de resistir y repararnos, ver Montero, M. (2005). El Poder y La Comunidad. *Trabajo comunitario*, 97.

[7] Es decir, en interdependencia desplazada de una prevalente noción de autonomía individual, ver Rebellato, J.L y Giménez, L (1997) Ética y modelo de autonomía. En: Ética de la autonomía. *Desde la práctica de la Psicología con las Comunidades* (pp 29- 36). Montevideo, Uruguay. Ed: Roca Viva.

[8] Sin duda ya descritos reiterativamente en los feminismos populares, ver Espinal, D. L. T., Pinto, M. L. S., & Lugo, E. J. E. (2020). Agroecología y cuidados: reflexiones desde los feminismos de Abya Yala. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, *7*(13), 621-646.

para resistir la intemperie implica aproximarnos al territorio de los vínculos, de la amistad, de la intimidad[9].

En una ocasión me preguntaban ¿por qué tu si tienes casa y nosotros no si no eres de aquí, si no tienes trabajo, si no cumples con *las exigencias del mundo del éxito*? Esta pregunta que sigue rondando mi cabeza, me lleva siempre a dos cuestiones: a suspender la tentación de responder rápidamente desde las culpas de lo que tengo o no tengo y segundo a enfocarme no en el por qué si no en el cómo hacemos para tener casa. Lo que me lleva a problematizar ¿qué es avanzar, salir adelante? ¿Cómo llegamos a sepultar a las miles de personas que no tienen hogar bajo un juicio meritista, individual y moralista? Observo otra ola de contagio que venía expandiéndose mucho antes. Un aislamiento y desvinculación progresiva entre allegados y extraños, una crisis de relacionamientos, una inseguridad tanto corporal como afectiva, material y política.

Esta ola expansiva revienta contra las rocas de la desigualdad acumulada cuyas primeras víctimas son los varones[10]. Comienza desde unos pocos dominadores que han heredado una obsesión por el control de los territorios y los cuerpos para rendir alabanzas a la enajenación del tener y del poder a un nivel mítico[11]. Comienza por una separación artificial de lo humano y lo natural, entre el campo y la ciudad, de dueños y trabajadores, ciudadanos y consumidores, gente con techo y gente en la calle. Esta socio y psicopatía del poder que infecta y se propaga cual epidemia de la subjetividad permite gobernar al neoliberalismo con o sin gobiernos alineados a sus agendas (claro que entre más alineados a las prioridades del mercado se propaga mucho más cínica, profunda y rápidamente). Esto provoca todo tipo de desmoronamientos de nuestros medios de subsistencia que no encuentran garantías legales, de mercado o de protección en un clima de competitividad recalcitrante que se premia en los grandes medios y redes a través de una individualización clausurante.

¿Cómo mantenemos nuestras convivencias en esta tan alta marea? El costo es bastante alto. Resistir la inercia de las olas del despojo neoliberal en las ciudades de Latinoamérica precisa de grupos-isla, en el laburo, en la cotidiana, en el alquiler, en la casa, en el vecindario. Militar juntas, juntos, juntes por un espacio que facilite la conversación quizás dé lugar a la posibilidad de la amistad y entonces puede ser que sumemos fuerza para resistir ese despojo de lo íntimo. Movernos de límites excluyentes dicotómicos a límites fundantes de formas de vivir puede ser que a su vez limiten los atropellos de las lógicas avasallantes dominadoras.

---

9 Los principales motivos declarados de ingreso a situación de calle y de no retornocaen dentro de la categoría Vínculos/Convivencia. Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo, 31 de julio de 2020, Ministerio de Desarrollo Social.

10 Una explicación que pudiera ayudar a comprender a nivel cultural la alta presencia de violencia masculina en las calles, ver Segato, R. L. (2019). Pedagogías de la crueldad: El mandato de la masculinidad (Fragmentos). *Revista de la Universidad de México*, (9), 27-31.

11 Para una profunda elaboración sobre esta interpretación en Latinoamérica ver Sztulwark, D., (2019). *La ofensiva sensible: neoliberalismo, populismo y el reverso de lo político.*

La lucha por el hábitat y el habitar nos lleva a ensayar espacios que potencien y cuiden las dinámicas de vinculación propias que se vayan poniendo a prueba[12].

Estar en el margen no significa que la calle sea marginal. Y en nuestras vidas la calle es central, por ahí transitamos, deambulamos, jugamos, dormimos. Está escrita y reescrita una y otra vez por el movimiento, por el paso, por el tránsito. Transitemos una ciudad y sintamos sus veredas, baños y jardines como nuestro hogar.Las posibilidades que ofrece para descansar, para tomar aliento se desvanecen conforme las lógicas gentrificantes embellecen las fachadas y privatizan lo público. Nos parece de pronto inhóspita, a ratos fluida, en momentos infernal. Rara vez nos detenemos a habitarla y cuando lo hacemos algo pareciera empezar a suceder, un cambio en nuestra percepción del tiempo, una ansiedad que nos recorre quizás producto de estos cuestionamientos corporales directos.

Habitemos la calle pues esconde la tierra a la que pertenecemos. Cuando lo que queremos es simplemente una ciudad para no estar solos y vivir nuestros pequeños sueños, evitar la aniquilación y disfrutar nuestras convivencias, precisamos de espacios que resistan a la clausura social e institucional del estigma de la "situación de calle". Buscamos lugares de encuentro que permitan una intimidad amistosa, una complicidad existencial entre las diferencias de clase, género, edad, condición y pensamiento. Estaciones nómadas sensibles al cambiante clima donde se pone en cuestión la rigidez de las instituciones frente a lo marginal y permiten la combinación de potencias hacia una libertad no de consumo si no de pensar. Son espacios que pueden facilitar cierta intimidad existencial cercana a una amistad política, tienen techo y baño sin duda, pero comienzan en nuestra imaginación y se componen colectivamente.

Personas comunes en la calle se preguntan si otro mundo es posible, como tener salud, como sostener una amistad, como poseer medios para construir mundos, para hacer música sin temor a ser expulsados. Repolitizar la calle significa poner en cuestión esa falsa división entre veredas, entre quienes tienen techo como excluidos de esa lucha y de quienes viven sin techo como incapaces de pensar o de organizarse. No subestimemos que el espíritu del pensar-sentir humano encuentra otras formas que van más allá de la clásica máxima de que quien no subsana sus necesidades básicas no puede pensar, cientos de miles años nómadas están en nuestra memoria colectiva. Acompañar a personas que luchan sin techo lo hacen patente cotidianamente.

[12] Para una bella elaboración de lo íntimo como ética vital ver Najmanovich, D. (2017). Lo íntimo: más fuerte que todas las barbaries. *Docta, Revista de Psicoanálisis*, *14*(12), 100.



29 de julio de 2020

¿Quien murió de frío ayer tuvo elección de escapar de esa situación? ¿Al igual que nos preguntamos de los compas anteriores, aunque no estaban en una silla de ruedas?

Se nos fue otro compañero en situación de calle: en la mañana del 28 de julio lo encontraron muerto en la vía pública. Los medios siguen sin decir sus nombres, para ellos resultan sólo números.

Otra muerte más. Las estadísticas aumentan. Y no precisamente las de cantidad de personas que viven con dignidad, alegría y que son solidarias per cápita; las que aumentan son de aquellas que mueren por frío, por indiferencia, por negligencias de un Estado y un sistema social que nos dejan morir.

Cada una de las personas que hacemos NITEP sentimos tristeza. En este momento nos damos cuenta que la posesión más valiosa es la vida, y el mayor poder estar viviendo. El resto es autoengaño, un sistema que nos crea, estereotipa, determina nuestras trayectorias de vida, nos da o nos quita derechos según dónde nacimos y con qué rasgos, oportunidades o accidentes.

Hace tanto frío que podríamos llorar lágrimas heladas. En estos momentos a la vida hay que buscarla con ansias, y buscar que el poder de estar viviendo dé resultado: estamos juntes y organizades y así seguiremos por nuestra restitución de derechos: queremos vivir con dignidad. Pelearemos por vivienda, por un lugar digno donde pasar las noches frías, con quienes queramos darnos calor.

¡Te despedimos compañero, te abrazamos para luego volver a alzar los brazos en lucha!

Colectivo Ni Todo Está Perdido



Foto: Santiago Mazzarovich

Feministas frente a la LUC

Desde la Coordinadora de Feminismos, un aporte

Coordinadora de Feminismos Uy

El avance autoritario y punitivista del Estado patriarcal neo liberal plasmado en este conjunto de Leyes de Urgente Consideración, LUC pretende un retroceso que afecta directamente nuestras vidas y nuestros modos de construir y habitar la comunidad. Este conjunto de casi 500 artículos propuesto por la coalición multicolor y aprobada en el Parlamento propone un cambio estructural en las políticas de gobierno y como decía Simone De Beauvoir "Nunca olvides que una crisis política, económica o religiosa será suficiente para que los derechos de las mujeres sean cuestionados". Es por ello que como Colectivo feminista consideramos de vital importancia la generación de espacio de análisis e intercambios para construir resistencia colectiva.

La regla fiscal es quizás el punto más importante, pero también el más difícil de entender. Básicamente se trata de una norma a través de la cual el Estado se autoimpone no superar ciertos límites de gasto, que son fijados por un comité de expertos y que, por ende, sustraen de la discusión política el nivel del gasto público. Por un lado, la regla fiscal impone un ajuste perpetuo que limita la capacidad de invertir en salud, educación y servicios

públicos, y por otro permite que de este ajuste ninguna autoridad política tenga que hacerse responsable, porque están apenas siguiendo la regla fiscal y al comité de expertos. Sabemos que no es necesario eliminar leyes, alcanza con retirar y/o recortar los dineros públicos para que determinadas políticas no se cumplan. Y en estos contextos es que tememos por el cumplimiento de las políticas de equidad e igualdad de género (planes de seguridad social, planes de equidad de género, I.V.E., entre otros).

La LUC tiene grandes efectos en las relaciones laborales, prohíbe las ocupaciones de los lugares de trabajo, limita el derecho a huelga y apunta a reducir el poder colectivo de las y los trabajadores. Este recorte del derecho a la protesta es acompañado por la disposición que habilita a disolver manifestaciones que corten calles (o sea, la gran mayoría). El derecho a ocupar el espacio público por parte de los movimientos sociales es histórico y en el caso del movimiento de mujeres y disidencias ha sido y es fundamental para exponer y denunciar las violencias que sufrimos por parte de este sistema heteropatriarcal capitalista ; las alertas ante cada feminicidio, al igual que las marchas e intervenciones han generado una modalidad política nueva, una política de los cuerpos que se apropia de los espacios interdictos y rompe la lógica patriarcal de distribución y circulación. Estamos alertas ante cualquier intento de hacernos retroceder en nuestras prácticas.

La inclusión del "delito de agravio al personal policial", que habilita la persecución de quienes, por cualquier medio, hablen mal, critiquen o insulten a la Policía, la presunción de inocencia policial, los aumentos de penas y la creación de dificultades para que los presos reduzcan su pena con educación, son sólo tres ejemplos del carácter punitivísta de esta ley.

Estamos en alerta también ante los recortes que afectan nuestro acceso a la justicia. La creación de la Dirección General contra la Violencia de Género prevista en la LUC restringe los 326 lugares distribuidos estratégicamente en todo el territorio y correspondientes a Seccionales Policiales y Unidades especializadas en Violencia Doméstica donde se radican el 97% de las denuncias a solo 56 que dependerían de esta Dirección. Esto ocasionará un impacto tremendamente negativo a las víctimas de situaciones de violencia de género poniendo serios obstáculos para el acceso al sistema de justicia y por ende vulnerabilizando aún más a las mujeres y disidencias.

Agrava esto, que al frente de esta Dirección estará una persona de particular confianza política sin que se exijan requisitos de idoneidad y experiencia en este tema.

Nuestra experiencia en relación tanto a los operadores del Ministerio del Interior como a los del Sistema Judicial nos indica que para la cabal comprensión del tema violencia de género que derive en acciones de garantía y protección para las víctimas, se necesita una profunda revisión de prejuicios y tabúes que impregnan la sociedad patriarcal para lo cual la formación integral en el tema es imprescindible.

Vemos con preocupación el tema educación que la LUC golpea de varias maneras tomando el camino de la privatización y mercantilización. Un paso desde un sistema de edu-

cación pública a un mercado de la educación dará como resultado la formación de futuros empleados más predecibles y no la educación de seres pensantes y críticos.

La reducción de la participación social y docente en la creación de líneas educativas deja en manos del Estado exclusivamente programas y contenidos, esto en temas tan en disputa como Educación Sexual es sumamente peligroso considerando las ideas conservadoras y represistas que en esta materia se han expresado desde las Instituciones.

El ataque a lo público se ve también en las disposiciones que afectan a las empresas públicas, éstas verán reducida su capacidad de acción, al tiempo que se beneficia a los privados con los que compiten. Se reduce así la posibilidad de intervenciones democráticas en la economía. Al mismo tiempo, la LUC beneficia a especuladores financieros y arrendatarios, debilitando las normas contra el lavado de activos, promoviendo la informalidad de la economía y facilitando el desalojo exprés de inquilinos morosos. Esto afectará fundamentalmente a mujeres solas, con hijos/hijas a cargo, disidencias y su capacidad de acceder a una vivienda digna.

Con la LUC ya no será obligatorio el pago de salarios a través de tarjetas de débito, esto supone mayor precarización laboral para aquellos sectores más vulnerados de nuestra sociedad del cual su gran mayoría son mujeres y disidencias.

Estos dos últimos aspectos creemos profundizarán la feminización de la pobreza que ya está presente.

En términos generales si se toma en cuenta a quiénes beneficia y a quiénes perjudica la LUC, se dibujan dos bandos: mientras les dificulta la vida a profesores (pero también a estudiantes, madres y padres, a los que no les conviene que la educación sea un mercado), a militantes sociales (pero también a todas las personas que tienen reclamos y necesitan protestar), a funcionarios públicos (pero también a usuarios que no quieren que los servicios sean para el lucro y empeoren), se la facilita a quienes quieran reprimir y hacer mucho dinero con la especulación. La disputa planteada por la LUC, entonces, tiene una dimensión de clase, al mismo tiempo que una dimensión propiamente política, en la que el autoritarismo liberal se opone a la democracia.

Desde nuestra mirada el retroceso en derechos que implica esta ley, nos afecta como mujeres y disidencias en múltiples aspectos, económicos, punitivos, sociales y culturales, y constituye una reacción a nuestras prácticas emancipatorias.

En este escenario pensamos que la discusión sobre la LUC y sus afectaciones podría abrir debates sobre el por qué de nuestra caracterización de sistema hetero patriarcal y capitalista, cuáles son las relaciones de violencia que nos afectan como mujeres y disidencias, cuáles son los sentidos que empezamos a construir sobre nuestros territorios, qué ha significado para nosotras el colonialismo, nuestra mirada sobre el desarrollo y el progreso, el extractivísmo y el avance depredatório sobre la naturaleza.

El desafío será construir amplias alianzas para desterrar esta ley a la vez que afirmarnos en nuestras propias construcciones y profundizarlas.

“En tiempos de rebeldía, despatriarcalizamos la vida”

Huelga Feminista - 8M 2020

Somos compañeras, nos hermanamos y tejemos desde las luchas que desplegamos en múltiples territorios y espacios. Sin importar la edad nos encontramos y abrazamos, nos cuidamos y nos damos fuerza. Somos parte de una historia.

Somos las guardianas ancestrales de los territorios. Somos memoria y somos un presente en rebeldía. Somos un entramado de resistencias que se teje a lo largo y ancho del país frente a la avanzada fascista, patriarcal, misógina, racista y capitalista que se expande en nuestro continente, orquestada desde las alianzas militar, financiera y fundamentalista, que redoblan las jerarquías y las violencias.

Somos las que estudiamos, trabajamos en nuestras casas y fuera de ellas. Permeamos cada rincón con nuestros feminismos.

Somos las libres, las encerradas, las locas, hemos roto cautiverios y recuperado las calles.

Despatriarcalizamos las formas de maternar y cuidar! Transformamos la culpa en rebeldía. Queremos infancias y crianzas libres. Queremos maternar y cuidar desde el deseo, con el desafío de cambiarnos a nosotras para cambiarlo todo.

Despatriarcalizamos la justicia y seguimos poniendo freno a la avanzada punitiva! Sigamos pensando una justicia en clave feminista.

Despatriarcalizamos la vida!

Paramos, dejamos de producir, consumir y obedecer. Queremos tiempo para cuidarnos entre nosotras y nosotres, para hermanarnos. Queremos viviendas dignas para el desarrollo de una vida plena y gozosa. Queremos echar andar nuestros deseos. En medio de tanta precarización seguiremos día a día tejiendo estrategias para hacer andar la vida.

Despatriarcalizamos las fronteras! Todas somos migrantes. ¡Las migrantes existimos y resistimos!

Despatriarcalizamos los encierros! Reivindicamos ser libres, decidir por nosotras y nosotres, gozar nuestra sexualidad sin miramientos y tener voz. Nos encontramos, resistimos y quebramos los encierros.

Despatriarcalizamos nuestras cuerpas y nuestro goce! Denunciamos la desaparición de mujeres, niñas, adolescentes y cuerpas feminizadas en manos de las redes de trata y explotación sexual.

Despatriarcalizamos nuestra sexualidad! Confiamos en lo que sentimos y deseamos. Si decimos que no es no. Estamos y seguiremos construyendo espacios seguros. Sigamos rompiendo el silencio. ¡Ante la violencia machista autodefensa feminista!

Despatriarcalizamos los territorios! El modelo desarrollista y extractivista genera la expropiación y deterioro de espacios, urbanos y rurales. Somos los paisajes que habitamos, somos el agua que bebemos y la comida que nos nutre.

Seguiremos luchando y practicando nuevas formas de vincularnos con la naturaleza, de vivir y habitar el territorio y nuestros cuerpos-territorios.

Despatriarcalizamos la vida! Denunciamos la violencia especista social que desaparece, viola, usa, explota y tortura a las demás especies.

Despatriarcalizamos el arte y la cultura! Creemos en el arte como un estado de encuentro y en una cultura feminista que abandona lo complaciente, y da lugar a una creatividad incendiaria que hace temblar al patriarcado.

Despatriarcalizamos la vida! Alzamos nuestra voz una vez más por las compañeras asesinadas, desaparecidas, torturadas. Resistimos ante todo discurso odiante, biologicista, capacitista, moralista, fundamentalista y excluyente. Sin travas, trans, travestis, transexuales, lesbianas, tortas, bisexuales, compas no binaries y cuerpas feminizadas no hay huelga. ¡Nuestro derecho a ser sigue siendo urgente!

Despatriarcalizamos la educación, nuestras prácticas, escuelas, liceos y todos los espacios socioeducativos. ¡Construir una educación no sexista y feminista es nuestra urgencia! Ante el pacto patriarcal que abusa y violenta a toda las generaciones nosotras tejemos complicidades y creamos alianzas insólitas.

Despatriarcalizamos y desrracializamos la vida!

Denunciamos las múltiples discriminaciones y violencias que vivimos todos los días. ¡Sepan que donde habitan nuestros cuerpos habita la lucha antirracista!

En cada militante asesinada, en cada protesta criminalizada y reprimida desarrollamos nuestras propias formas de luchar, de comunicarnos, de circular información sin el filtro conservador y sin mediación patriarcal. Nos reinventamos en la lucha y sentimos la experiencia de libertad. ¡Nadie le suelta la mano a nadie!

Durante estos años hemos sido capaces de entretejer nuestros saberes, voces y sentires. Ensayamos una escritura y lectura colectiva desde el deseo de hacer y pensarnos juntas y juntes. Confiamos en nuestra política feminista y en nuestra fuerza. ¡Mantengamos abierto nuestro tiempo de rebeldía! ¡Seguimos desplegando y tejiendo luchas por vida digna y gozosa en todas partes!

¡Feminismos en las calles, las casas, las camas y en todas partes! ¡Viva la Huelga feminista!
¡Viva el 8 de marzo! COORDINADORA DE FEMINISMOS DEL URUGUAY

Violencia en casa durante la cuarentena por Covid 19 en Uruguay

Soledad González Baica[1] y Florencia Roldán[2]

Situación de violencia de género en Uruguay previo al Covid-19

Uruguay es un país con altos porcentajes de mujeres que sufren violencia de género. La Segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones [2019] nos ilustra la situación pre pandemia. Allí se señala que el 76,7% de las mujeres han sufrido situaciones de violencia de género, en algún ámbito, a lo largo de su vida.[3]

Casi un 20% de mujeres dice haber sufrido violencia por parte de su pareja o expareja en el último año, estamos hablando de casi 350.000 mujeres. Cuando se amplía la pregunta a "durante toda la vida", la cifra escala al 47%, casi la mitad de la población femenina del país, más de 800.000 mujeres.

Por otra parte está la respuesta que brinda el Estado a este problema: el Sistema de Respueta de atención a mujeres víctimas de violencia doméstica[4] implementado por INMUJERES consta de 33 servicios a nivel nacional que atienden 2 o 3 veces por semana unas 4 horas diarias, dependiendo de la localidad o ciudad donde esté. En 2019 atendieron a 3124 mujeres[5].

En cuanto a los servicios dependientes de la Intendencia de Montevideo, el Programa Comuna Mujer, cuenta con 13 servicios que también atienden de forma parcial hasta 3 veces por semana. En 2019 han atendido 5550 mujeres[6].

Las casas de seguridad y medio camino de INMUJERES alojaron durante 2019 a 26 mujeres con sus hijos e hijas, sumando un total de 63 personas; mientras que en el Programa de Alternativas Habitacionales han participado 112 mujeres en el mismo año.

---

[1] Integrante de Cotidiano Mujer.

[2] Integrante de Nómade Comunidad Consultora.

[3] Vivir sin violencia de género. Compromiso de Estado. 2a Encuesta Nacional de Prevalencia Sobre Violencia basada en Género y Generaciones. Accedido el 20/10/20. Disponible en: https://bit.ly/35Ir5jl

[4] Los servicios existentes al día de hoy solo intervienen en este tipo de violencia, dejando fuera de cobertura el resto de las violencias de género.

[5] Respuesta a la violencia contra las mujeres, Inmujeres-Mides. Accedido el 20/10/20. Disponible en: https://bit.ly/34r8Ijr

[6] Información brindada por la Asesoría para la Igualdad de la Intendencia de Montevideo para este trabajo.

A esto se suma el servicio telefónico de atención a mujeres en situación de violencia doméstica -0800 4141-, servicio nacional y gratuito que funciona de lunes a viernes de 8 a 24 horas y sábados y domingos de 8 a 20 hs.

El Ministerio del Interior recibe cerca de 40.000 denuncias por violencia doméstica al año[7], cifra que se ha mantenido más o menos estable en los últimos años.

Situación de violencia de género intrafamiliar durante la cuarentena voluntaria por Covid 19

En base a la experiencia acumulada sobre las situaciones de violencia de género en el marco de crisis y adaptándolas a la realidad de la pandemia, ONU Mujeres Latinoamérica elaboró en abril un informe especial para ayudar a orientar las políticas públicas, donde se señala que:[8]

- Las medidas de prevención y de mitigación del COVID-19 potenciarán la violencia contra las mujeres y niñas que ocurre en los hogares.
- Las medidas de confinamiento pueden reforzar el aislamiento de las víctimas.
- Para los perpetradores, la inestabilidad económica y el estrés pueden elevar la frecuencia y severidad de la violencia que se ejerce.
- Aumentan las barreras para que las mujeres puedan acceder a servicios.
- En las familias donde hay niñas, niños y adolescentes el aumento en la violencia contra las mujeres tendrá impacto directo sobre ellas y ellos.

Por ello, queriendo conocer la situación de violencia de género intrafamiliar a partir de la cuarentena voluntaria decretada el 13 de marzo de 2020 por el gobierno nacional, la Intersocial Feminista y Nómade comunidad consultora realizan la investigación *Violencia en casa, dinámicas al interior de los hogares en contexto de covid19 en Uruguay*[9].

Esta investigación tuvo por objetivo medir la opinión de las mujeres acerca del impacto del coronavirus en Uruguay, respecto a la violencia de género intrafamiliar, sobre los servicios de violencia basada en género que brinda el Estado; sobre las principales formas de violencia (física, sexual, psicológica, económica y patrimonial) que viven e identificar las necesidades en este contexto de confinamiento.

---

[7] Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad. Ministerio del Interior. Informe primer semestre 2020. Accedido el 20/10/20. Disponible en: https://bit.ly/2TkwWW5

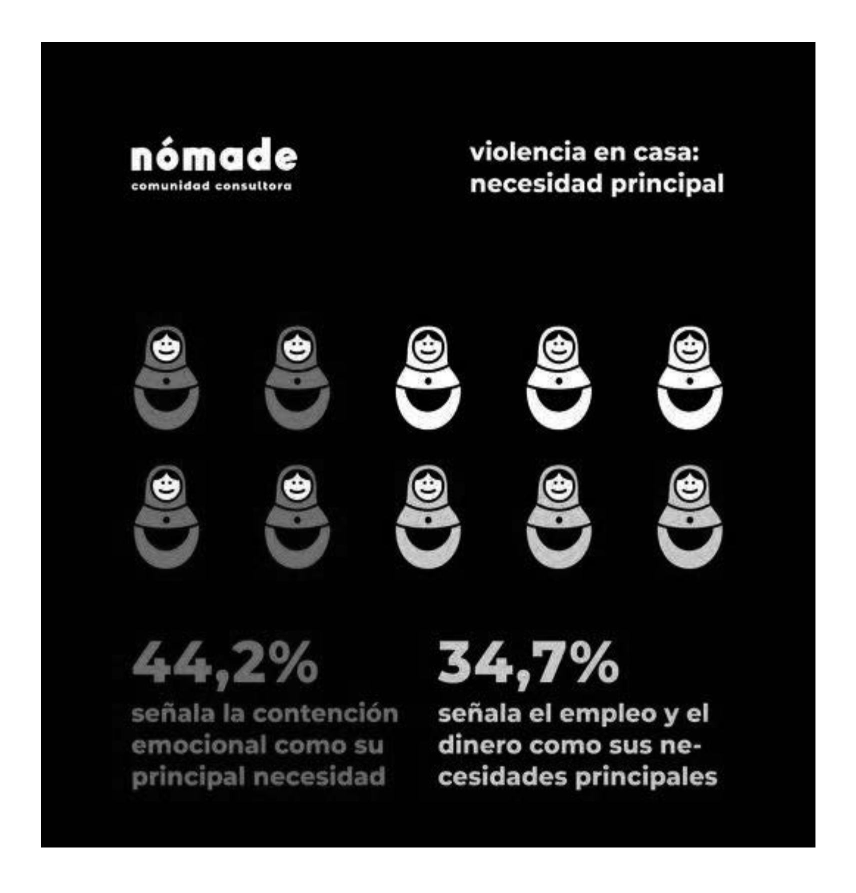
[8] ONU MUJERES (2020) Prevención de la violencia contra las mujeres frente al COVID'19 en América Latina y el Caribe. Panamá. Accedido el 20/10/20 Disponible en: https://bit.ly/3jwhYak

[9] La investigación se realizó durante los primeros 40 días de confinamiento, a través de una encuesta en línea autoadministrada de carácter voluntario. Respondieron 1975 personas: 1.808 mujeres, 160 varones, 7 personas no binaries y 1 mujer trans; mayores de 18 años. "Violencia en casa". Nomade Comunidad Consultora. La investigación está disponible en: https://bit.ly/3l2N1eW

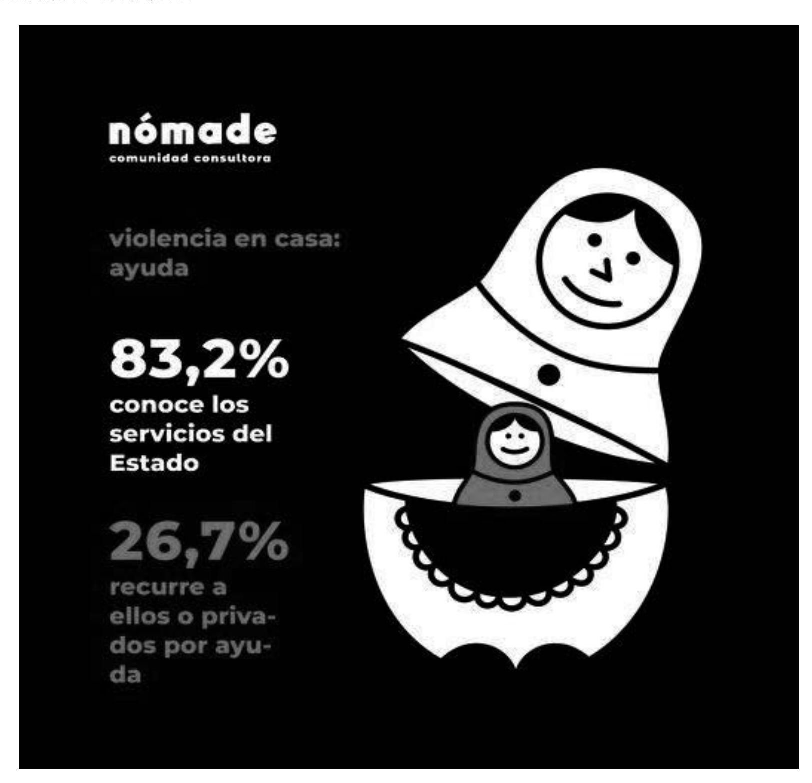
Si bien la investigación no es representativa por la metodología utilizada, en ella se recoge la voz de 90 mujeres víctimas de violencia basada en género de perfil socieducativo medio alto y alto que dicen estar sufriendo violencia intrafamiliar en el momento de la encuesta -abril y mayo 2020-. Dos tercios de ellas poseen educación terciaria incompleta, completa o estudios de posgrado.

En sus respuestas sobre las formas de violencia que sufren primero se encuentra la violencia psicológica con un 64%, seguido con mucha diferencia por la violencia patrimonial y violencia económica, con 8,5% y 6,8% respectivamente, nombrando en último lugar la violencia física, con un 2,6%.

Sobre sus necesidades principales el 44,2% de ellas dice necesitar principalmente contención emocional, luego mencionan el empleo y el dinero como necesidades que aparecen en segundo y tercer lugar respectivamente, sumando un 34,7%. Esto toma sentido si se tiene en cuenta el nivel educativo de estas 90 mujeres. Es probable que en contextos socioeconómicos bajos las necesidades varíen.



Uno de los datos más importantes relevados en esta población es la distancia que hay entre ellas y los servicios especializados del Estado. El 83,2% de ellas conoce los servicios, pero menos de un 27% recurre a éstos. Estas respuestas abren muchas preguntas sobre las barreras que las mujeres de este nivel socioeconómico tienen para acceder a asistencia especializada, preguntas que no fueron parte de este estudio pero en las que se debería profundizar en futuros estudios.



Con respecto a los servicios del Estado encontramos que el 55% de ellas responden que son insuficientes. Así como solo un 21% responde que los mismos son adecuados o muy adecuados. Esta valoración de los servicios puede estar relacionada con lo poco que recurren a ellos.

Sobre las percepciones en torno a la cantidad de servicios de violencia que brinda el Estado, la mitad de ellas cree que no variaron desde que se instaló el covid19 en Uruguay; lo cual revela cierto imaginario de estas mujeres de que la violencia no es una prioridad para las autoridades en el contexto actual.

En realidad los servicios presenciales de atención a mujeres en situación de violencia doméstica disminuyeron durante los primeros meses de cuarentena. Los servicios dependientes de INMUJERES funcionaron "desde el 18 de marzo [con] un plan de contingencia

dichos servicios reciben momentáneamente las demandas de atención [...] de forma telefónica, pudiendo coordinar la atención presencial cuando la situación así lo amerite"[10]. De la misma manera disminuyeron a la mitad la cantidad de Comunas Mujer en funcionamiento en Montevideo.

El único servicio que fue reforzado fue el servicio telefónico, primero con una gran campaña de comunicación que puso en conocimiento a toda la población de su existencia y en simultáneo se reforzó el personal de atención (4 personas) debido a un gran crecimiento en las llamadas recibidas -80%-[11]. Entre abril y mayo recibieron 64 llamadas diarias[12] y se ajustaron las coordinaciones interinstitucionales ante casos de extrema gravedad. Sin embargo no se amplió el horario de atención, manteniéndose sin cambios.

Conclusiones

Resulta pertinente considerar que en un contexto de pandemia y crisis, en el que se exhorta al confinamiento y se toman medidas de aislamiento social, se generan modificaciones dentro de los hogares -en las configuraciones familiares, en las dinámicas de cuidados, en las formas de trabajo y rutinas educativas, etc.- que también traen como consecuencias la configuración y/o profundización de situaciones de violencias.

Como hemos podido mostrar, el Estado uruguayo no desplegó una batería de medidas específicas y adecuadas para atender esta situación en el marco de la pandemia. Las mujeres en situación de violencia intrafamiliar que respondieron a la encuesta, en su mayoría, no encontraron en los servicios respuesta a sus necesidades. El débil sistema de respuesta existente previamente no fue reforzado ni modificado en función de la atención a la violencia de género sino que fue alterado en función de la prevención al contagio de COVID 19.

[10] Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género, MIDES. Accedido el 20/10/20 Disponible en: http://guiaderecursos.mides.gub.uy/27548/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-basada-en-genero

[11] Entrevista a Monica Bottero, Directora de INMUJERES. VTV. Accedido el 21/10/20 Disponible en: https://bit.ly/31BHnJf

[12] La Diaria, 24/6/2020 Violencia de género durante la pandemia: una puesta a punto de la respuesta del Estado Accedido el 20/10/20 Disponible en: https://bit.ly/2FYvaXI

Informe sobre población trans residente en Uruguay durante la emergencia sanitaria

Alejandra Collette Spinetti Núñez[1]

En el presente artículo se presentan los resultados de un sondeo que se realizó a través de formularios web, por CTU (Colectivo Trans del Uruguay) entre julio-setiembre de 2020. A través del mismo nos propusimos relevar situaciones puntuales que las personas trans residentes en el Uruguay han vivido durante la emergencia sanitaria (a partir de marzo 2020), ya que en varias oportunidades hemos planteado que hay un alejamiento estructural de esta población en el acceso a los derechos y la inclusión. Creímos que este discurso que llevamos adelante debía tener un respaldo empírico, por lo cual sentimos el compromiso de dar voz a las diferentes situaciones que nos llegaban en forma individual y que ello se convirtiera en una investigación donde las voces disidentes del género asignado al nacer se expresaran y dieran sus opiniones con respecto a temas tales como trabajo, salud y educación.

Si bien Uruguay está considerado un país de vanguardia en cuanto al reconocimiento legal de los derechos que los diferentes movimientos sociales han venido reclamando -la comunidad LGBTQI+ es una de ellas y, en especial la comunidad trans con la aprobación de la ley N° 19.684 *Ley Integral Trans-,* sabemos que no todas las personas trans acceden a sus derechos.

Ante el contexto de un cambio de gobierno y junto a ello la emergencia sanitaria, consideramos más que necesario saber de primera mano la situación de las personas trans frente a estos dos factores en un país considerado de renta alta y visto desde el exterior como el "paraíso LGBTQI+".

Rango de edades

Las edades de quienes llenaron el formulario son amplias: desde 18 hasta 62 años. En ese rango, la participación más alta es de personas de entre 19 y 30 años, con lo que concluimos que las personas más jóvenes son las personas más interesadas en colaborar en estudios sobre la población disidente y a su vez las personas que más manejan internet y que tienen los medios para hacerlo. Debemos aclarar que muchas de las personas mayores cuando les contactamos, alegan que no tienen acceso a internet, o no tienen los medios para hacerlo, o directamente no les interesa dar sus datos lo cual respetamos profundamente.

[1] Profesora. Directora Nacional de Colectivo Trans del Uruguay.

Territorialidad

En este aspecto aparecen dos preguntas: lugar de nacimiento y lugar de residencia. Quienes contestan más son las personas nacidas en Montevideo y las que residen en Montevideo, aunque no hayan nacido en ese departamento. Este no deja de ser un dato interesante y es que la centralidad de la capital continúa siendo un problema, ya que son pocas las personas del resto del país, en especial del Uruguay profundo, que contestan. Igualmente, podemos tener la lectura de que la información no llega o que la distancia territorial también es una distancia informática y de información. Le siguen en orden de personas que más responden Canelones, y dentro de este departamento se destaca Ciudad de la Costa, lo cual reafirma la centralidad.

Situación laboral

Cuando llegamos a este punto nos encontramos con que el 43,9% de las personas que contestan dicen que no trabajan y un 53,9% dice trabajar, si hacemos una proyección podemos decir entonces que la mitad de la población trans trabaja, lo que representa un porcentaje bajísimo de inclusión laboral. Tenemos que preguntarnos por qué sucede esto, y allí tenemos entonces otro desafío: pensar por qué la inclusión laboral de la comunidad trans es tan baja.

Cuando vamos el desglose de los trabajos, nos encontramos con realidades bien diferentes. Para la mayoría de las mujeres trans el trabajo sexual continúa siendo el único medio de inserción laboral. En este punto queremos dejar claro que CTU no es un colectivo abolicionista del trabajo sexual, pero si nos consideramos abolicionistas de la obligatoriedad del trabajo sexual como única salida laboral o como destino obligatorio de las mujeres trans.

Lo otro que vemos en un porcentaje menor –un 10%- son que las personas que declaran trabajar lo hacen en trabajos informales, sin beneficios sociales y además en trabajos temporales. Podemos decir también que lo mismo sucede con otras poblaciones vulneradas. La población trans es tomada como trabajadora informal, en la convicción de que no es necesario el beneficio social: mano de obra barata y desechable, y que a su vez las personas trans toman esos trabajos por ser una forma de ingreso, mínimos pero ingresos al fin. De acuerdo a lo que manifiesta el 65% de la población trans que trabaja, no recibe beneficios de seguridad social y/o no está inscripta en el mismo.

Esto marca una clara desigualdad de poder en el ámbito laboral: la población trans no está amparada como cualquier ciudadano/a entre los beneficiarios de la seguridad social, o por voluntad propia o porque quienes contratan servicios no lo hacen y este es un número altísimo para una población tan pequeña.

Trabajo y pandemia

Del 53,9% de personas que declaran trabajar, el 39,5% dice que continuaron trabajando durante la emergencia sanitaria. En algunos casos aclaran que fue en forma esporádica, o con clientes fijos. De la porción que sigue trabajando, el 69,7% declara que el trabajo disminuyó visiblemente y que la pandemia ha perjudicado sus ingresos y solo un 33,6% declara que su trabajo no se vio afectado. Esto tiene que ver con aquellas personas que declararon trabajar en instituciones públicas o privadas o quienes trabajan con clientes fijos de mucho tiempo donde existe una gran confianza.

En la pregunta sobre disminución de ingresos, las personas responden en un 66,4% que disminuyeron y por lo tanto afectó el sostener algunos servicios. El acceso a las necesidades básicas se ve refleja en los siguientes porcentajes:

- Servicios básicos como luz, agua, teléfono: 38,7%
- Alimentación: 35,3%
- Vivienda: 25,2%

La emergencia sanitaria afecta claramente a la población trans en concordancia con la gráfica del trabajo. Si la mayoría de las mujeres trans están en situación de trabajo sexual y los varones trans en situación de trabajo irregular, tanto un trabajo como el otro merma lo que lleva a no poder sostener las necesidades básicas para vivir: alimentación, servicios básicos, vivienda.

Esta situación ya la veníamos percibiendo, pero queríamos tener datos de la realidad para reafirmarlo o desecharlo. Las pruebas nos muestran que estábamos en lo cierto: la comunidad trans tiene una pobreza estructural, que ante situaciones de emergencia como la que vivimos hoy, se hace más visible y lleva a que esta población quede en situaciones de mayor vulnerabilidad económica, donde muchas/os de ello/as deben dejar su vivienda u otros servicios y volver a sus lugares de origen. Muchas veces a vivir con la misma familia que le expulsó o con familias vinculares de elección. Esto también lleva a otras situaciones que este caso no preguntamos para no ser invasivo/as, que es la violencia intrafamiliar. El no poder sostener emocionalmente el retroceso económico, al verse desprotegida/o y sin una posible salida económica en una sociedad capitalista con economía neoliberal que exige el dinero para poder vivir, lleva a un costo emocional y psicológico muy grande y muy difícil de afrontar.

Salud

En este ítem lo primero que preguntamos es si cuentan con información de lo que es el COVID-19 y el 100% contesta que sí, por lo cual una de las conclusiones es que la información llegó y que las personas son conscientes de la pandemia, sus síntomas y su implicancia en la salud. Seguidamente queríamos saber si las personas habían seguido los protocolos de cuidados: el 96,6 % contesta que sí y el otro 3,4% contesta que a veces los ha seguido. De todas maneras, es una clara señal de la consciencia de la población trans en cuanto a cuidados.

En cuanto a los centros de atención hay un 71,4% que se atiende en salud pública y un 24,4% que lo hace en salud privada, el resto dice que ni una ni otra. Podemos suponer que entendió que no requirió atención en estos meses.

Durante la emergencia sanitaria el 42,9% dice haber requerido asistencia en salud, pero solo una de estas personas por covid-19 específicamente. Hay un 10,9% que declara haber necesitado atención por salud mental en este período, lo que si bien no es directamente a lo que apuntan las medidas sanitarias de la pandemia, sí creemos que la situación de encierro, la caída económica, la no sostenibilidad del estándar de vida, han afectado la salud mental. En esta investigación no quisimos ahondar en este tema por considerar demasiado invasivas las preguntas.

Un 26,1% dice que requirió asistencia médica por temas de salud física pero no relacionados con síntomas de Covid, mientras que el 10,9% sostiene que requirió asistencia por ambas. Si bien la mayoría de las personas manifiestan que no se atendieron por temas relacionados directamente con el covid-19, entendemos que han requerido asistencia posiblemente por las consecuencias de la situación vivida.

Un dato sumamente interesante, y que preguntamos porque teníamos algunas noticias de ello, es que al asistir a consulta médica los y las profesionales les indican hacerse exámenes de VIH y de ITS a las personas, aunque ellas no lo entiendan necesario. Un 21,2% de las personas da cuenta de esta situación. Buscando si había una variable territorial en esta práctica, en realidad nos encontramos con que esto sucede en centros públicos de todo el país. No lo han manifestado así quienes se han atendido en salud privada.

En cuanto al trato recibido en los centro de salud:

- 14,3% manifiesta que fue excelente
- 12,6 % muy bueno
- 19,3% bueno
- 3,4 % dice que fue regular
- 1,8 % dice que fue malo
- 58,7% responde que no hubo o no percibió discriminación
- 8,7 % dice que sí hubo discriminación.

De las personas que responder haber sufrido discriminación relatan, por ejemplo:

- No le tratan por su nombre identitario teniendo la documentación con el mismo
- “Llamaron por el nombre cuando se les solicitó hacerlo por apellido solamente”
- “Reírse en la cara mía”
- “No respetaron mis pronombres aun teniendo el documento cambiado “
- “Gestos y sonrisas entre ellos”

Podemos concluir entonces que el sistema de salud aún es uno de los núcleos duros donde la batalla cultural no ha logrado un cambio en el paradigma, y donde quienes tienen el poder de la salud continúan insistiendo en estigmatizar, discriminar y por lo tanto violentar a las personas disidentes del género.

También quisimos saber si aquellas personas que antes de la pandemia estaban en tratamientos médicos por diferentes motivos continuaron el tratamiento normalmente o les fueron suspendidos. Allí el 58% de las personas manifiestan que estaban en tratamientos médicos, y si desglosamos tenemos que el 20,3% por patologías crónicas. No quisimos ahondar en cuáles ya qué nos pareció demasiado invasivo. Un 33% estaba en tratamientos hormonales, un 8,3% en tratamientos preoperatorios de readecuación física y un 17,4% por salud mental.

Ante la pregunta de si algunos de sus tratamientos fueron suspendidos por la pandemia, un 6,5% dice que sus tratamientos por patologías crónicas fueron suspendidos, un 7,3% manifiesta que sus tratamientos por hominización fueron suspendidos, un 4,6% declara que sus tratamientos preoperatorios de readecuación corporal fueron suspendidos y un 6,4% declara que sus tratamientos de salud mental fueron suspendidos; todos a causa de la emergencia sanitaria.

Esta situación es muy peligrosa para la población trans, ya que los tratamientos crónicos y de salud mental ponen en riesgo extremo a las personas por las propias consecuencias de la exposición al covid y por las situaciones de encierro y aislamiento para su salud mental. La hominización y tratamientos preoperatorios de readecuación física son tratamientos que contienen un gran deseo por el construir los cuerpos de acuerdo a las aspiraciones personales. Son tratamientos a largo plazo que muchas veces juegan con la ansiedad de las propias personas que añoran una inmediatez en los resultados. Cortar estos tratamientos trae consecuencias a nivel de la salud mental como frustración, angustia y depresión. De todas formas, cualquiera de estos tratamientos suspendidos trae consecuencias negativas a las personas. Somos conscientes de la situación y del “distanciamiento social” pero creemos que hay formas de buscar la continuidad y el sostén a las personas.

La otra cara de lo anterior es que hay un 13,8% que manifiesta que sus tratamientos crónicos no fueron suspendidos, un 25,7% dice que sus tratamientos hormonales continuaron de la misma forma, un 1,8% dice que sus tratamientos de readecuación física continuaron y un 11,9 % dice que sus tratamientos de salud mental continuaron de la misma forma.

Conclusiones

La comunidad trans es un de los grupos vulnerados en sus derechos, en un país con un marco jurídico amplio en cuanto al reconocimiento de derechos. Además de ser una comunidad con una pobreza estructural multidimensional, esta situación en tiempos de emergencia sanitaria se agudiza ya que no hay una masiva y real inclusión laboral y donde

los servicios públicos de salud, que es donde se atiende la mayoría de la población trans, al estar avocados a la pandemia dejan atrás y/o suspendida la atención hacia esta población, en un país que no supo o no quiso atender como corresponde a las poblaciones de mayor riesgo durante la emergencia.

Consideramos que queda mucho por hacer para lograr la justicia social y no continuar generando desigualdades que llevan a impedir el acceso a derechos básicos para vivir.

Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2020
¿Qué trae de nuevo Operación Océano?

Fabiana Condon | Cristina Prego Tramuja
Asociación Civil El Paso

La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA) es una vulneración de derechos humanos que involucra a todas las personas pero especialmente obliga al Estado a desarrollar políticas para la prevención, la protección de las víctimas y la persecución de las personas responsables de realizar estas acciones.

La sociedad toda, cada comunidad, cada familia es también corresponsable ante los actos concretos de violencia y también ante las acciones de desprotección, omisión de cuidados, estigmatización y culpabilización de las personas victimizadas. La desigualdad, la dominación y la imposición son elementos fundamentales donde se fundan estos actos, se vuelve invisible y así la ESNNA se naturaliza y se instala como parte de la foto de nuestra realidad social cotidiana.

La comunidad internacional desde 1996 en el marco del Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de los niños en su numeral 5 establece que “La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud”[1].

Tomando como referencia este lineamiento en el año 2004, Uruguay promulga la ley 17.815, violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces donde define algunas expresiones de este delito[2]:

> *El art. 4 define el delito de retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo: El que pagare o prometiere pagar o dar a cambio una ventaja económica o de otra naturaleza a persona menor de edad o incapaz de cualquier sexo, para que ejecute actos sexuales o eróticos de cualquier tipo, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría.*
>
> *El art. 5 define el delito de contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces: El que de cualquier modo contribuyere a la prostitución, explotación, o servidumbre*

---

1 Declaración Programa de Acción. Congreso Mundial contra Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo, 24 de agosto de 1996.

2 Ley 17815. Violencia sexual contra niños, adolescentes e incapaces. IMPO. 2004.

sexual de personas menores de edad o incapaces, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría. La pena será elevada de un tercio a la mitad si se produjere con abuso de las relaciones domésticas o de la autoridad o jerarquía, pública o privada, o la condición de funcionario policial del agente.

En este año 2020 se hace público un proceso de investigación penal llevado a adelante por un equipo de Fiscales a cargo de la Dra. Fiscal Darviña Viera, llamada Operación Océano, que ha ocupado un lugar importante en la agenda de los medios. ¿Qué tiene de particular esta investigación? ¿Qué trae de nuevo? Lo dicho y lo impensable...

Un aspecto a destacar de esta investigación es que se puso el énfasis en los presuntos explotadores, y esto mostró que participaban de este delito grupos de personas que hasta el momento no habían sido tan claramente identificadas como parte.

Esta investigación ha sido catalogada como la investigación penal más grande en cuanto a cantidad de indagados. Hasta inicios de octubre de 2020 la investigación tenía 32 imputados y 19 víctimas, según datos de prensa y la Fiscalía General de la Nación reafirma su trabajo y compromiso de persecución de este delito.

Aparecen en escena varones adultos con alto nivel educativo, profesionales, de sectores sociales medios y altos, con ingresos económicos muy por encima de la media de la población, lo que ubica el problema en toda la trama social y no solo como problema de los sectores más empobrecidos.

Quien explota pueden ser cualquier ciudadano, no son monstruos excepcionales, sino son los colegas, maestros, profesores, jueces, directores, empresarios. Al analizar las repercusiones de estas situaciones en la prensa, persisten dificultades para comprender la ESNNA como una vulneración de derechos humanos y como la otra cara de la misma moneda, persisten ideas en las instituciones y en la comunidad que mantienen la creencia que puede haber adolescentes que elijan ser explotadas sexualmente o se les culpa de su situación. En la mirada social sobre el problema, coexisten ideas y prácticas vinculadas a la doctrina de la protección irregular junto con o en tensión con la doctrina de la protección integral.

Quienes abusan, quienes explotan se aprovechan de las necesidades afectivas y materiales de estas niñas y niños, utilizan y refuerzan una organización social profundamente patriarcal y adultocéntrica, que ha perpetuado mecanismos de violencia contra las infancias y adolescencias y ha generado en especial una mirada de estigma y culpa hacia las y los adolescentes. Los explotadores utilizan y refuerzan el sistema de ideas que impera sobre el problema, para justificar las prácticas de dominación y de colonización de los cuerpos más vulnerados, las mujeres, las niñas, los niños, las y los adolescentes, las personas trans.

Los perpetradores pueden desarrollar de forma sistemática actos de violencia sexual en función de dinámicas abusivas, de coerción, abuso de poder porque lo habilitamos como sociedad y gracias a los discursos cómplices que intentan silenciar el daño y desacreditar a las víctimas, así se aseguran la impunidad.

Este procedimiento reaviva algunas preguntas: ¿quiénes son las víctimas?, ¿quiénes son los explotadores?; Operación Océano coloca el tema en la agenda de medios y ¿estamos activando una cambio en la sensibilidad sobre el problema?, ¿nos estamos haciendo preguntas profundas sobre el entramado social, cultural e institucional que sostiene esta grave vulneración de derechos? ¿Cuáles son los desafíos?

"Es moralmente imposible mantenerse neutral en este conflicto. Al testigo se le exige tomar posiciones. Resulta muy tentador ponerse al lado del perpetrador. Que no haga nada es lo único que este pide al testigo. Apela al deseo universal de no ver, no oír y no decir nada. La víctima exige acción, compromiso y recuerdo"[3].

Ante esta evidencia deberíamos sentirnos interpeladas, interpelados, personal y colectivamente. La víctima y el perpetrador nos piden distintas cosas, como dice Herman el perpetrador nos invita a olvidarlo, a no verlo, a dejarlo de lado, en todo caso nos pide algún tipo de perdón, ya que él no sabía, fue engañado o empujado a comportarse así por un mandato social que ni siquiera identifica, mucho menos cuestiona porque le coloca claramente en un lugar privilegio. Las y los adolescentes explotados nos exigen hacer, nos exigen salir de nuestro espacio de comodidades y expresarnos, decir que opinamos, enunciar nuestras posturas y nos coloca de frente a un espejo cuya imagen no queremos reconocer.

Las víctimas de estos abusos muestran el daño producto de estos actos de dominación concretos y estas expresiones no siempre son lo que esperamos, irrumpen, nos interpelan, nos demandan, nos muestran las fallas, las omisiones, las nuestras y las de las otras y otros.

Si bien existen avances en la mirada sobre el problema, las víctimas siguen sin ser vistas como tales, sufren trayectorias de vulneración y un trato institucional, judicial, policial, en salud y en protección, fiel a la doctrina de la protección irregular, sufren una respuesta institucional que violenta y estigmatiza, una respuesta de control social y no de restitución de derechos.

El proceso de restitución se construye en conexión con las demás personas y este problema social se transforma solo si nos hacemos cargo cada uno de nuestra cuota de responsabilidad. Cuando una adolescente, un adolescente se encuentra con respuestas protectoras y empáticas se puede iniciar un camino de reparación del daño, si se encuentran con respuestas hostiles o revictimizantes, se multiplica el daño y se profundizan los sentimientos de miedo, indefensión, desconfianza y aislamiento.

A los explotadores no siempre se los ve como delincuentes, como abusadores, no siempre se les sanciona socialmente, ni se les penaliza judicialmente incluso, teniendo las herramientas para poder hacerlo. La naturalización del pago por sexo, la mirada sobre las adolescentes, la culpa que recae sobre las víctimas de violencia sexual desdibuja la responsabilidad

[3] Herman, Judith (2004) Trauma y Recuperación. Como superar las consecuencias de la violencia. Ed. Espasa Calpe SA. España.

y en especial diluye el daño que generan en las víctimas directas y el riesgo que significa para otras/os niñas, niños y adolescentes del entorno.

El reconocimiento de que la dignidad humana de niñas, niños y adolescentes es lastimada por acciones de discriminación por parte del mundo adulto solo por el hecho de ser NNA y que existe un nivel de sufrimiento y necesidades especiales en este colectivo dada su edad, se logró plasmar en un tratado de derechos humanos, la Convención de los Derechos del Niño (CDN), esta le reconoce su condición de sujeto de derechos, con la necesidad de protección especial. Para hacer efectivos los derechos y principios que se establecen en la CDN, se necesitan más personas y voluntades comunitarias y políticas. Somos parte del problema, no somos meros expectadores, tenemos que reconocer nuestra responsabilidad para asumir el lugar de poder que tenemos en la transformación o en la resistencia al cambio y es urgente que esta grave vulneración de derechos ocupe un lugar privilegiado en las agendas y en la sensibilidad social.

Luis Pérez Aguirre, cuando habla de la educación en derechos humanos, nos invita a recordar nuestra opción por la defensa de los Derechos Humanos. En este sentido plantea "La legislación, la codificación, la concreción en pactos y protocolos, es posterior a esa instancia primordial del 'escuchar' y 'sentir' el grito de quien se ha convertido en víctima, de quien ha sido despojado de su dignidad o de sus derechos"[4].

Por acá está uno de los principales nudos y de los principales desafíos de quienes trabajamos por la defensa de los derechos humanos, en especial de niñas, niños y adolescentes y es acercar, promover la empatía y conmoción real con las necesidades de niñas y niños.

Tomar postura ante la vulneración de derechos humanos es asumir el compromiso de vida por la defensa de los derechos humanos, que también implica una revisión personal acerca de las ideas que tenemos sobre la violencia, las adolescencias, la sexualidad, las relaciones de género, sobre el poder y la concentración de poder. Acciones de transformación cultural, de investigación y garantías de derechos en los procesos de investigación y trato digno a todas las personas, tanto victimas como responsables de delitos. Tomar postura por la defensa de los derechos humanos es exigir todas las garantías.

La violencia sexual además de crimen es un método de control político, que instala terror, culpa y vergüenza; el silencio y el aislamiento refuerzan la idea de la imposibilidad de transformar, de encontrar la salida con otras y otros, niega lo colectivo, niega la dimensión política mostrando un hecho como individual y aislado, que en realidad constituye una práctica social instalada y permitida.

El problema existe, la sanción penal es una parte del proceso de reparación, pero se necesita mucho más. Se necesitan comunidades e instituciones que reafirmen su compromiso con la defensa de derechos humanos y que protejan a las víctimas. Si el foco solo está en las

[4] Pérez Aguirre, L. (1998). Si digo educar para los DDHH.

víctimas o en los explotadores, nos perdemos una parte central de la producción del problema, que es el contexto social, político y económico que lo produce; los modos de relación patriarcal, adultocéntrica, heternormativa, y sexista; el modo capitalista de producción que profundiza las diferencias de clase social, mercantiliza las relaciones sociales y cosifica las personas.

Todo esto es el marco a discutir, a cuestionar y a transformar, terminar con la cultura de la impunidad, sincerarnos como comunidad es primordial y asumir que nunca más seremos cómplices desde nuestro silencio.



17 de junio de 2020

El embarazo infantil es tortura. Las maternidades forzadas son tortura.

Las niñas son niñas, no madres

El Comité de Derechos del Niño del Uruguay, con el apoyo del grupo de trabajo de infancia de la Asociación Nacional de ONG's para el Desarrollo (ANONG) y de la Red Nacional Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS), expresa su profundo dolor e indignación por la situación de la niña de 12 años en Lascano, embrazada producto de una situación crónica de abuso sexual y alerta sobre las grandes debilidades que persisten para detectar los abusos sexuales que sufren niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

Si bien las estrategias de los ofensores sexuales se sostienen en prácticas de manipulación, coerción, amenazas, las instituciones tienen protocolos de actuación que incorporan acciones claras para la lectura de indicadores de violencia sexual y tienen el deber y la responsabilidad de revisar sus procedimientos cuando la detección falló, porque las niñas, niños y adolescente tienen derecho a ser protegidos por el Estado a través de sus políticas institucionales, además de por las familias y la comunidad.

El abuso sexual es una violación grave a los derechos humanos que genera profundos daños en el desarrollo de quien lo sufre. El embarazo producto de la violencia sexual es un embarazo forzado, la niña no elige el abuso, por lo tanto tampoco elige las consecuencias del mismo. Aquí hay daños físicos, psicológicos, y potenciales daños sociales y económicos ante maternidades forzadas.

En este caso, la niña asistía a instituciones, entre ellas de salud, por lo cual exhortamos a que el Ministerio de Salud, en el marco de las acciones para la prevención del abuso sexual y del embarazo no intencional, realice una revisión profunda y transparente del procedimiento institucional en este caso y se genere un plan de trabajo claro que muestre acciones concretas para fortalecer las capacidades de los equipos para la detección de la violencia sexual contra niñas y niños y la protección efectiva.

En este caso estamos frente a una niña de 12 años, abusada crónicamente. Esta niña tiene derecho a una atención especial por parte de un equipo interdisciplinario que garantice de forma profesional y responsable la valoración del riesgo de vida de la niña, con un embarazo forzado. Esta atención debe considarar su salud física y psíquica teniendo en cuenta su edad. Por lo tanto solicitamos que el Ministerio de Salud Pública, desde su rol de

rector de las políticas en la materia, de señales claras hacia la niña y la población en general, coordinando la atención con un equipo con experiencia en estas situaciones tan graves, mientras fortalecen las capacidades del centro de salud de Lascano.

Recomendamos que atentos al interés superior de la niña, ella sea atenida por un equipo especializado con formación en violencia sexual y conocimientos sobre derechos de infancia, entre ellos el derecho a ser escuchada. Este es un derecho fundamental que no puede ser manipulado cuando se requiere intervenir en situaciones de tanta gravedad como es un embarazo producto de un abuso crónico.

Recordamos que el Comité de Derechos del Niño Uruguay, junto con ANONG, en el documento *La Infancia como prioridad*, alerta sobre la gravedad de las situaciones de violencia crónica y propone la urgencia de la formación de los profesionales, campañas de prevención y la necesidad de servicios especializados de atención en violencia sexual en todos los departamentos.

Reiteramos: **el embarazo infantil es tortura. Las maternidades forzadas son tortura. Las niñas son niñas, no madres. #LaInfanciacomoPrioridad**

La fragilidad de los derechos humanos en la atención a embarazos y partos durante la pandemia en Uruguay

Laura Vega[1] y Melania Raszap[2]

No olvidéis jamás que bastará una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres vuelvan a ser cuestionados. Estos derechos nunca se dan por adquiridos, debéis permanecer vigilantes toda vuestra vida.

Simone de Beauvoir

Es el 21 de marzo de 2020. Paula llega a una de las mutualistas más exclusivas de Montevideo para realizarse su cesárea programada. Con su pareja viene preparándose para este momento hace meses, la emoción y alegría de saber que pronto su bebé estará en sus brazos es mucha, pero al entrar se ve abruptamente interrumpida por la noticia de que deberá entrar sola al quirófano y tendrá que usar tapabocas permanentemente, por lo que el beso en la cabecita de su bebé, que tanto soñó, tampoco va a poder ser.

Poco a poco la sorpresa y la angustia dieron paso al enojo y a la frustración, mientras que unos minutos más tarde invitan al papá a participar del nacimiento de su primer hijo desde la "comodidad de la sala de espera" a través de una video llamada.

La cesárea sucede tal y como se los impusieron, es que por la situación sanitaria no están seguros si sus derechos siguen vigentes y hasta dónde pueden reclamar, por lo que muy a su pesar, ceden.

Con mucha tristeza por lo vivido comienzan a buscar apoyo y a través de las redes sociales se contactan con la Red Uruguaya para la Prevención y Visibilización de la Violencia en Contexto Obstétrico y Perinatal (RUPreVVCOP). Desde esa primera consulta, los grupos que forman la Red se han visto abrumados por la enorme cantidad de mensajes que reciben a diario, dando cuenta de grandes irregularidades por parte de las instituciones médicas en lo referente a la atención al embarazo y parto.

Esta Red fue creada en mayo del 2019 buscando aunar esfuerzos para lograr que los nacimientos en Uruguay se dieran en un contexto de respeto a las familias y a sus derechos,

---

[1] Investigadora, docente, gestora cultural, activista por los derechos en parto y nacimiento y coordinadora del Grupo por la humanización del parto y nacimiento.

[2] Educadora perinatal, consejera internacional de lactancia, doula, activista por los derechos en parto y nacimiento, y directora de Nacer y Ser.

pero en ese momento no imaginaban que su creación resultaría vital como observatorio de la realidad obstétrica uruguaya y en la defensa de los derechos adquiridos, a partir de la llegada del covid-19 al país.

El 13 de marzo de 2020 se confirma el primer caso de covid-19 positivo en Uruguay. El gobierno declara la emergencia sanitaria y el Ministerio de Salud Pública (MSP), toma fuertes medidas sanitarias en el contexto mundial de pandemia por la presencia del Sars Cov 2. Esto afecta la forma en que se venían desarrollando todas las actividades humanas y cambia en particular la atención que venían recibiendo los usuarios del sistema de salud. Las mujeres gestantes sufren especialmente este contexto pues se le suma a la violencia obstétrica que sufren habitualmente el agravante de la pandemia que es utilizado como excusa para avanzar sobre su derecho a decidir.

La violencia obstétrica se define en la Ley 19.580 como: "toda acción, omisión y patrón de conducta del personal de la salud en los procesos reproductivos de una mujer, que afecte su autonomía para decidir libremente sobre su cuerpo o abuso de técnicas y procedimientos invasivos"[3]. En este análisis la entendemos también como violencia sexual, institucional, psicológica y basada en género.

La enorme cantidad de mensajes recibidos en pocos días, de parte de familias denunciando irregularidades, tanto en partos, cesáreas, partos vaginales, controles obstétricos, estudios ecográficos y de laboratorio, llevó a la Red a manifestarse a través de una carta pública a finales de marzo:

> "Abrumadas ante la avalancha de consultas y reclamos que hemos recibido por parte de mujeres embarazadas, madres recientes y sus familias residentes en distintos puntos de nuestro país, deseamos manifestar públicamente nuestra preocupación y repudio por el avasallamiento de los derechos en salud sexual y reproductiva que está viviendo nuestro país enmarcado en la situación sanitaria actual determinada por la aparición del COVID-19. Reclamamos se respeten los derechos consagrados en las leyes que amparan a las mujeres gestantes y sus familias frente las medidas que vienen implementando algunas instituciones médicas y equipos de salud en Uruguay.
>
> Estas medidas son: prohibición de ingreso a los controles y ecografias al referente afectivo de la madre, irregularidades en el calendario de controles sin una comunicación efectiva respecto a la re-agendación de los mismos, incumplimiento del derecho de la madre a estar acompañada en el pre parto, parto o cesárea. Estas no solo son contrarias a las recomendaciones del mismo MSP, OMS, UNICEF y ONU, sino que dejan de lado todas las evidencias científicas existentes. Son claramente violatorias de la Ley N°17.386 de Acompañamiento durante el Parto y redundan en un absoluto desconocimiento a la Ley N°19.580 Integral de Violencia Basada en Género que promueve la autonomía y el respeto hacia las decisiones de la mujer. Se esgrimen excusas irrelevantes e insuficientes.

[3] Ley N° 19.580. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Estos derechos se han logrado luego de un gran esfuerzo por parte de toda la sociedad y deben ser respetados por encima de cualquier directiva interna de los centros de salud o de equipos particulares. Las leyes existen para ser respetadas y dejar al libre criterio de los prestadores de salud el cumplir o no con las mismas constituye un precedente inaudito en materia de jurisprudencia en Uruguay o cualquier país del mundo que se considere democrático. Así mismo preocupa enormemente el mal manejo que las instituciones de salud y de los equipos sanitarios en casi todo nuestro país, en relación a las consultas periódicas de seguimiento del embarazo, donde muchísimas mujeres embarazadas han quedado sin sus consultas de seguimiento correspondientes, sin análisis de paraclínica y hasta sin ecografías.

Consideramos que en esta situación de emergencia sanitaria se está desconociendo la importancia de esas instancias para la detección y tratamiento oportuno de las complicaciones que pueden desarrollarse en la gestación, generando preocupación y angustia en muchas familias gestantes debido a la falta de información precisa de cuándo se van a reanudar muchas de estas consultas. En el mejor de los casos se les ha realizado videollamadas o consultas de telemedicina, minimizando la importancia de la valoración clínica y del bienestar materno fetal, constituyendo esto una grave omisión del adecuado seguimiento de la gestación.

Exhortamos a que los prestadores de salud implementen inmediatamente las acciones necesarias para reanudar todas las instancias de seguimiento del embarazo, acompañamiento en el preparto, parto y puerperio inmediato, asegurar y promover el contacto piel con piel del recién nacido con su madre, favoreciendo la lactancia materna exclusiva y garanticen el cumplimiento de la legislación vigente.

Nos parece un precedente muy peligroso utilizar una crisis sanitaria para avanzar por sobre los derechos adquiridos por las mujeres.

Exigimos que el MSP cumpla su papel de controlar y supervisar la atención brindada por las empresas, poniendo el derecho a una atención digna por encima de todo, la salud no puede medirse en términos de economía ni dejarse librada al criterio de cada institución".

La Sociedad Uruguaya de Salud Sexual y Reproductiva al igual que el Sindicato Médico del Uruguay, en respuesta a esta carta se pronunciaron abogando por el respeto a las leyes vigentes. Gracias a la presión ejercida desde las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de las agrupaciones médicas, el 21 de abril del 2020 el MSP emite las recomendaciones para la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido frente al Covid-19, donde no solo menciona la importancia de la Ley N°17.386 de acompañamiento en el parto y la cesárea, sino que agrega que en las consultas y en las ecografías: "la participación de la pareja asintomática en la ecografía obstétrica debe permitirse, asegurando las medidas de protección (distancia y uso de tapabocas)."[4]

Sin embargo, las violaciones a los derechos consignados en la ley uruguaya vigente siguen sucediendo, por lo que el 16 de abril del 2020, la organización Nacer y Ser, miembro

[4] MSP (2020): *Recomendaciones referidas a la asistencia de la mujer embarazada y el recién nacido en el marco de la pandemia por COVID-19.* Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/recomendaciones-para-mujer-embarazada-recien-nacido-frente-covid-19

de la Red, a través de su equipo legal concreta la primera denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), respecto a la situación que se estaba viviendo en distintas instituciones públicas y privadas de todo el país.

A raíz de esta denuncia, la INDDHH emite un oficio el 21 de abril, instando al MSP a tomar medidas urgentes para garantizar el cumpliendo efectivo de la ley N° 17.386, aún en contexto de pandemia.[5] En respuesta, el MSP emite el 7 de mayo del 2020, el Comunicado N°2, donde refuerza la plena vigencia de la Ley N° 17.386 de acompañamiento en el parto.

La Ley N° 17.386, tan crucial en este momento, dispone que "toda mujer durante el tiempo que dura el trabajo de parto, incluyendo el momento mismo del nacimiento, tendrá derecho a estar acompañada de una persona de su confianza o en su defecto, a su libre elección, de una especialmente entrenada para darle apoyo emocional"[6]. Como toda Ley tiene vacíos que en este contexto dejan desprotegidas a las familias gestantes: en ella no se incluyó el derecho al acompañamiento durante el embarazo, tanto en consultas de rutina, como en ecografías o consultas en puerta de emergencia. Se entendió que eran derechos incorporados y asumidos como naturales que no eran percibidos relevantes como para necesitar estar consignados en la Ley; pero la pandemia sacudió absolutamente todos nuestros derechos, incluso aquellos tan naturalizados que ni siquiera éramos conscientes de que eran derechos y lo valiosos que eran.

Al no existir marco legal que de forma directa garantizara el acompañamiento durante el embarazo, simplemente se lo eliminó, desconociendo la importancia para las mujeres de estar contenidas en estas instancias por la persona de su elección, así como lo importante que es para el otro progenitor poder participar activamente para vincularse con su bebé desde dentro del útero y estar informado de su salud de primera mano.

Por esto se continuaron realizando desde la sociedad civil denuncias en la INDDHH por estos temas (32 denuncias concretadas hasta agosto del 2020), llevando a la INDDHH a emitir un nuevo oficio hacia el MSP, el 20 de agosto de este año, donde le solicita que dicte una resolución para que la mujer embarazada tenga el derecho a estar acompañada por una persona de su confianza, elegida por ella, durante el control de embarazo, ecografías, preparto, parto/cesárea y puerperio, aún en el actual contexto de emergencia sanitaria.

El 1° de setiembre del corriente año, el MSP a través de la Junta Nacional de Salud, emite una resolución en este sentido. Sin embargo, exigiendo medidas de seguridad que entendemos excesivas y abusivas, por solo ser exigidas al acompañante de la embarazada, más no así a todos los funcionarios de las instituciones médicas, quienes por su labor son quienes más expuestos están al contagio de ésta y otras enfermedades infectocontagiosas. Por lo tanto, la probabilidad de que un funcionario contagie a un acompañante es notablemente superior a que suceda en el sentido contrario y entendemos que las medidas de seguridad

[5] La organización Nacer y Ser tuvo acceso al contenido de éste oficio y otros que se nombran más adelante.

[6] Ley N° 17.386. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17386-2001

que consideren necesarias deberían serlo para todos los involucrados. De todos modos, evaluamos de forma positiva que se haya tenido en cuenta la importancia del acompañamiento en estos procesos, lo que permitió ahora sí tener el marco legal suficiente para poder exigir el cumplimiento de estos derechos humanos, aún en pandemia.

A pesar de que a primera vista se ha conseguido amortiguar el impacto de la pandemia sobre los derechos humanos en el área obstétrica y perinatal, no solo se continúan recibiendo muchos mensajes dando cuenta de que, o bien la Ley o bien la resolución de la JUNASA, o ambas, siguen sin respetarse en varios puntos del país. Bastó un rebrote en el departamento de Rivera para que el MSP dispusiera que por el período de un mes quedaran prohibidos los acompañantes en las ecografías, por lo que estamos atentas a que ese mes, sea realmente un mes y no se transforme en meses o en años.

Por otra parte, este contexto dejó en clara evidencia lo inadecuado de que la atención de las embarazadas que no cursan enfermedades infectocontagiosas, se dé en la gran mayoría de los casos dentro del mismo edificio donde se atienden personas cursando todo tipo de patologías. En ese mismo lugar repleto de virus y bacterias resistentes, aunque resulte increíble, es donde se recibe a los recién nacidos.

Esta es una discusión que sigue sin ser abordada desde las autoridades, pero que desde la sociedad civil estamos dispuestas a plantear.

Infancias, adolescencias y organizaciones de la sociedad civil en tiempos de emergencia sanitaria

Mauricio David Fuentes Simonini[1]
Observatorio de los Derechos de Infancia y Adolescencia. CDNU

Introducción

El año 2020 ha estado marcado por la situación suscitada a nivel global a partir de la pandemia de Coronavirus Covid-19, y el impacto que dicha pandemia ha generado tanto a nivel sanitario como a nivel socio-económico.

Dentro de las medidas que los diferentes Estados han generado para la contención de la situación sanitaria, se destaca la obligatoriedad de uso del tapabocas y la exhortación al distanciamiento físico sostenido, que en algunos casos ha adquirido carácter de obligatorio mediante el mecanismo de cuarentenas.

Las principales preocupaciones han podido oscilar entre el cuidado sanitario y el mantenimiento del equilibrio macroeconómico, habida cuenta del gran impacto producido por la paralización de la actividad comercial. Sin embargo, el impacto subjetivo que han producido las medidas adoptadas por los diferentes Estados no ha sido hasta el momento introducido debidamente en el debate de la agenda pública, así como el ejercicio efectivo de los derechos que se ha puesto en juego en los diferentes contextos.

El presente documento pretende dar cuenta de los procesos suscitados en Uruguay en relación a estas problemáticas, describiendo el escenario que se presentó en nuestro país a inicios de la pandemia, las principales medidas de protección de derechos adoptadas por el Estado uruguayo y el impacto que esta situación ha generado en niñas, niños y adolescentes, así como la mirada respecto de las intervenciones del Estado que tienen diversos referentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con esta población.

[1] Mauricio David Fuentes Simonini es Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires, y Maestrando en Psicología y Educación por la Facultad de Psicología de la Universidad de la República. Desde el año 2015 integra el Comité de los Derechos del Niño del Uruguay como representante de la Fundación Marista para la Solidaridad Internacional (FMSI), y forma parte del Observatorio de los Derechos del Niño del Uruguay, creado en el marco del Proyecto “Más Conocimiento, Más participación. Más derechos”, financiado por la Unión Europea.

Situación sanitaria en Uruguay y medidas adoptadas por el Estado

Los primeros casos de Coronavirus Covid-19 en Uruguay fueron registrados el día viernes 13 de marzo. Se trataba de 4 casos que habían ingresado al país durante la primera semana del mes de marzo procedentes de Milan, Italia. Ese mismo día, a través del Decreto Nº 093/2020 se declara la emergencia sanitaria en Uruguay, encomendándose a los diferentes Ministerios la realización de las acciones que consideren necesarias en el marco de la contención de la pandemia.

Al día siguiente, tras la constatación de dos nuevos casos, el gobierno implementó la medida de suspender las clases en su modalidad presencial por un plazo inicial de 14 días, tanto en instituciones públicas como privadas, en todos los niveles de enseñanza del país (garantizando, de acuerdo a los comunicados emitidos, el mantenimiento de la alimentación a través de un trabajo articulado entre ANEP, SINAE y MIDES).

La comunicación oficial fue ratificada el día lunes 16 de marzo, a través del Decreto Nº 101/2020, donde se exhorta a las autoridades de la Educación Pública a dar cierre a las instituciones educativas, así como también se decreta el cierre de los Centros CAIF para la atención en primera infancia. Cabe destacar que el resto de los Programas de INAU también suspenden sus actividades presenciales, aunque lo hacen a través de una comunicación de carácter interno.

Hacia finales del mes de marzo y comienzos de abril la cantidad de infectados llegó a su primer pico, máximo que se mantuvo hasta el mes de octubre, superando las 300 personas cursando simultáneamente la enfermedad. Sin embargo, esta cifra rápidamente se redujo.

Desde ese entonces hasta el momento actual, Uruguay ha sido uno de los países del mundo con menor cantidad de contagiados y fallecidos en relación a su población.

Casi un mes después de decretada la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo sanciona, a instancias de Presidencia de la República, la Ley Nº 19.874, en la que se crea el Fondo Solidario Covid-19, con el objetivo de recaudar fondos para atender las erogaciones provenientes de toda la actividad estatal destinada a atender la emergencia sanitaria, las erogaciones que deba realizar el MSP, las actividades de actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación a cargo del SINAE y las prestaciones otorgadas por el BPS en el marco de la ampliación de modalidades del Seguro por Desempleo.

Evaluando las medidas que con mayor facilidad pueden vincularse a la situación de niñas, niños y adolescentes, y de los equipos en territorio, se pueden destacar a su vez las resoluciones adoptadas por ANEP/CODICEN en torno a la suspensión de actividades, las sugerencias orientadoras para docentes respecto de las modalidades para mantener la enseñanza, y los protocolos de acción frente a la posibilidad de que trabajadoras y trabajadores de dichas agencias puedan ser portadores de Covid-19.

Los acuerdos establecidos entre el MTSS, el MEF, y el BPS, permitieron a su vez una flexibilización del mecanismo del Seguro de Desempleo, a través de la Resolución Nº 143/2020 del MTSS. Dicha resolución abarcaba a trabajadoras y trabajadores dependientes y permitiría el ejercicio de diferentes modalidades de acogimiento en función de la situación de la figura del empleador, entre ellos, algunas organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio de Desarrollo Social emitió una serie de comunicados vinculados, especialmente, a la provisión y manejo de alimentos en centros y programas que ofrecieran dicha modalidad, los procedimientos de solicitud para entrega de canastas alimentarias, protocolos e instructivos para la recepción de donaciones y para la elaboración de ollas populares, y el aumento por única vez de montos en Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares del Plan de Equidad. Paralelamente a estas medidas se suspendieron algunos de los servicios (entre ellos el espacio de Orientación Educativa en INJU, sin generar modalidades alternativas de actuación), y la resolución de los cierres de las intervenciones familiares vinculadas al Programa Cercanías, cuya reformulación está prevista para el año 2021.

Algunos impactos de la emergencia sanitaria en infancias y adolescencias

La situación de niñas, niños y adolescentes en el marco de la emergencia sanitaria requiere ser comprendida en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y los diferentes instrumentos internacionales vigentes respecto de cómo los derechos consagrados en la Convención deben garantizarse independientemente del contexto.

La normativa internacional es bastante clara respecto de las condiciones de vida que deben ser garantizadas en niñas, niños y adolescentes. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)[2] expresa en el Artículo Nº 11 que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (ONU, 1966, art. 11.1). Además, vinculando diferentes aspectos a las condiciones de vida, alude al derecho de las personas a acceder a los servicios de salud, educación y seguridad social, entre otros.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989)[3] recupera el Pacto mencionado, cuando en el Artículo Nº 4 expresa que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (ONU, 1989, art. 4).

---

[2] ONU (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[3] ONU (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

De igual manera, el Artículo Nº 27 de la Convención da cuenta de las responsabilidades que tienen los Estados en relación con las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes. "Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social [...]. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda" (ONU, 1989, art. 27.1-27.3).

Al respecto, cabe mencionar que los derechos citados, al igual que el conjunto de derechos contenidos en la Convención y otros instrumentos internacionales, no son condicionales. Como menciona UNICEF (2007)[4], "en una intervención en emergencia, donde usualmente es necesario priorizar actividades y grupos de mayor vulnerabilidad, es indispensable conservar la visión de que los derechos humanos, incluidos - y en especial - los derechos de la niñez, son indivisibles e interdependientes entre ellos. Aunque sea necesario priorizar sectores de intervención para agilizar y efectivizar las actividades, las metas deben permanecer integrales y totales a los derechos humanos y de la niñez, tomando en cuenta que estos derechos no son transitorios, y que muchas veces las situaciones extremas evidencian y agudizan los vacíos preexistentes a la emergencia."

Teniendo en cuenta este escenario, es imprescindible caer en la cuenta de que la situación de emergencia sanitaria afecta a niñas, niños y adolescentes en múltiples dimensiones. En primera instancia, es posible hacer referencia a la dimensión económica. De acuerdo con los datos relevados por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (2019)[5] del CDNU, en el año 2019 de cada 1000 residentes en el país, 88 (8.8%) no contaban con el ingreso económico mínimo para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias integradas a la estimación de pobreza por esta metodología. Entre niñas, niños y adolescentes la relación se duplicaba alcanzando al 16.2% de las personas hasta 17 años (162 de cada 1000 niñas, niños y adolescentes).

La incidencia de la pobreza para abril del año 2020 según simulaciones realizadas por Matías Brum y Mauricio de Rosa[6] en investigación realizada por el IECON de la FCEA, UDELAR, se estaría situando en 11.6%. Esta última proporción implica un aumento de aproximadamente de 3.1% de incidencia de dicho indicador, lo que representa unas 106.786 personas adicionales por debajo de la línea de pobreza en un período apenas supe-

[4] UNICEF (2007). Derechos de la niñez en emergencias y desastres. UNICEF.

[5] Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (2019). Pobreza por ingresos monetarios. Disponible en https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/pobreza-por-ingresos-monetarios-personas/. Recuperado el 14 de octubre de 2020.

[6] Brum, M. y Da Rosa, M. (2020). Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay. Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/24083. Recuperado el 11 de octubre de 2020.

rior a los 4 meses. Si esta incidencia de la pobreza se distribuye de acuerdo a los parámetros preexistentes, existiría un incremento relevante en las situaciones de pobreza que afectan a niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, aunque no dejan de estar atravesados por los aspectos socioeconómicos, existieron una serie de factores vividos por las infancias y adolescencias del Uruguay relevadas por la Consulta Infancias y Adolescencias en Cuarentena desarrollada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (2020)[7] del CDNU. Dicha consulta tuvo como objetivo el relevamiento de las opiniones y percepciones de niñas, niños y adolescentes de 10 a 17 años del Uruguay en el marco de la pandemia de coronavirus Covid-19.

La consulta constaba de un formulario digital que estuvo disponible entre los días 15 y 27 de abril del año 2020, y fue respondida por 946 niñas, niños y adolescentes: 638 entre los 10 y los 12 años, y 308 entre los 13 y los 17 años de edad.

Algunos datos relevantes contenidos en este informe dan cuenta de que 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes declararon no haber salido de su casa en la última semana de referencia a la aplicación de la consulta. Esta cifra asciende al 68% considerando solamente niñas, niños y adolescentes entre los 10 y los 12 años de edad. Este alto porcentaje de acatamiento a la exhortación al aislamiento social, lleva a preguntar respecto de la situación que se produjo al interior de los hogares de estas niñas, niños y adolescentes.

En relación a este aspecto, si bien un 45% de las niñas, niños y adolescentes encuestados reconoce haber compartido más actividades que de costumbre con las personas que viven en su casa, un 18% respondió que compartió menos actividades que de costumbre, o que directamente no había compartido actividades. En este aspecto, un 29% de las y los adolescentes entre 13 y 17 años reconocen estar en esta última condición.

En lo que respecta a los procesos de continuidad educativa, la consulta referida revela que un 40% de niñas, niños y adolescentes tuvo un contacto diario con su centro educativo (considerando solamente las instituciones de educación formal: Escuela, Liceo o UTU). Sin embargo, el 15% mantuvo escaso o nulo contacto.

La vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes, además de esta situación de encierro, estuvo fuertemente marcada por su percepción del impacto de la pandemia. De acuerdo con la consulta señalada, el 96% señaló que le preocupaba que alguno de los miembros de su familia se enferme de Coronavirus Covid-19, el 91% manifestó la preocupación de que sus abuelas, abuelos u otras personas mayores allegadas tengan que pasar tanto tiempo en soledad, el 79% manifestó preocupación porque pueda llegar a faltar la comida u otros artículos de primera necesidad, el 87% manifestó preocupación porque las y los referentes

[7] Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (2020). Consulta Infancias y Adolescencias en Cuarentena. Disponible en https://www.cdnuruguay.org.uy/documentos-de-interes/consulta-infancias-y-adolescencias-en-cuarentena/. Recuperado el 14 de octubre de 2020.

adultos del hogar pierdan el trabajo. Estas preocupaciones fueron las más significativas, seguidas de la posibilidad de atrasarse en los estudios, el no ver a amigas y amigos, o no poder salir a practicar deporte o realizar actividad física.

El 55% de las niñas, niños y adolescentes consultados manifestó estar más sensible que de costumbre, el 61% manifestó no tener ganas de hacer nada, y el 65% expresó que se enoja con mayor facilidad. Un 23% reconoce haberse sentido solo/sola. Un 33% haberse sentido triste. Un 37% con miedo. Un 53% reconoce haber vivido con preocupación. Un 55% reconoce haberse puesto ansioso/ansiosa; y un 70% se reconoce con aburrimiento.

Niñas, niños y adolescentes transitaron mayoritariamente el aislamiento en el marco de sus domicilios. En este sentido, la información proporcionada por INMUJERES da cuenta de que las llamadas telefónicas a través de la línea de consulta del organismo (0800-4141), aumentaron en un 80% durante el período transcurrido entre el 14 de marzo y el 20 de mayo.

Cabe destacar, frente a esta situación, que el artículo Nº 123 de la Ley Nº 19.747 (que modifica el Código de la Niñez y la Adolescencia)[8], expresa que se entiende "por maltrato o violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes, toda forma de perjuicio, abuso o castigo físico, psíquico o humillante, descuido o trato negligente, abuso sexual o explotación sexual en todas sus modalidades, que ocurra en el ámbito familiar, institucional o comunitario. También se entiende por maltrato hacia niñas, niños y adolescentes su exposición a violencia basada en género contra sus madres u otras personas a cargo de su cuidado" (Poder Legislativo, 2019, Art. 123). Por lo tanto, este aumento en las llamadas a la línea de INMUJERES implica directamente un aumento en las situaciones de maltrato hacia niñas, niños y adolescentes.

Independientemente de esto, las recientemente nombradas autoridades del INAU indicaron que posiblemente durante este período se haya producido un aumento en los casos de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. Si bien se dispuso de un mecanismo de denuncia de situaciones de violencia a través de la plataforma ofrecida por el Plan Ceibal, no existen hasta el momento cifras oficiales al respecto.

La mirada de los equipos en territorio

También en el marco del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay se realizó un proceso de consulta a técnicas, técnicos y referentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil en territorio que trabajan con niñas, niños y adolescentes. Esta consulta permitió relevar las miradas de las personas que trabajaron cotidianamente en la atención de niñas, niños y adolescentes, dando cuenta de sus percepciones respecto de las intervenciones realizadas por el Estado uruguayo.

[8] Poder Legislativo (2019). Ley Nº 19.747. Modificación del Cap. XI de la Ley Nº 17.823.

En este sentido, una percepción generalizada, compartida por varias de las personas entrevistadas, guarda relación con el hecho de que la intervención del Estado en el territorio fue escasa y tardía. Muchas de las personas entrevistadas relatan que las respuestas alimentarias llegaron por parte de las instituciones que habitualmente ofrecían este servicio (fundamentalmente Escuelas Públicas y programas del INAU); sin embargo la respuesta para la gran mayoría de la población que quedó vulnerable en el marco de la exhortación al aislamiento social provino mayoritariamente de los lazos de solidaridad vecinales, en especial, las ollas populares.

Técnicas y técnicos de los equipos territoriales que accedieron a la entrevista, coinciden en que los aumentos otorgados en la TUS y AFAM llegaron varias semanas después de que habían comenzado a visibilizarse las situaciones de emergencia en términos alimentarios. Además, estos dispositivos, tal y como fueron implementados, condicionaban los lugares de compra e implicaban erogaciones que superaban los valores en que los productos podían llegar a ser adquiridos en pequeños comercios o almacenes barriales. Por otra parte, resulta sumamente relevante el testimonio de diferentes organizaciones que dan cuenta del gran repliegue que han mantenido diferentes agencias del Estado en el territorio. Este repliegue se manifiesta, fundamentalmente, en el área de la salud y de la asistencia.

Por otro lado, cabe destacar que las indicaciones emanadas por las diferentes agencias del Estado, corrieron el riesgo de ser contradictorias e inaplicables. A modo de ejemplo, resulta relevante destacar que dentro de los 23 Comunicados emitidos por el INAU entre los meses de marzo y junio, existían aspectos cuya implementación práctica resultaba dificultoso. Combinar las dos horas de atención presencial con personal de guardia en la sede, ocupándose de la preparación de viandas, el llamado a las familias, el acompañamiento de los procesos educativos, el registro de las actividades y la planificación semanal, la entrega de la alimentación y el mantenimiento de los hábitos y condiciones de higiene era muy difícil de concretar en términos operativos; teniendo en cuenta que a su vez el resto del personal de las instituciones se encontraba teletrabajando, lo que implicaba reuniones vía Zoom u otras plataformas a contraturno. Incluso, en el transcurso de los comunicados se sugerían modificaciones e intensificaciones en las tareas que entraban en clara contradicción con pautas señaladas anteriormente, o con las indicaciones emitidas por el Ministerio de Salud Pública, la Administración Nacional de Educación Pública, y otros organismos del Estado.

Finalmente, es relevante mencionar que los diferentes técnicos consultados dieron cuenta del conjunto de desarticulaciones existentes en el territorio en el marco de las acciones emprendidas; desarticulaciones generadas entre las diferentes agencias del Estado y entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, se visibiliza nuevamente la inexistencia de un sistema de protección integral que permita articular esfuerzos y generar estrategias cohesionadas para intervenir en el territorio.

Consideraciones finales

A lo largo de las páginas precedentes se ha presentado un panorama resumido el escenario que se suscitó en Uruguay en relación a la situación de niñas, niños y adolescentes en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus Covid-19.

Si bien la situación de emergencia sanitaria continúa y es prematuro elaborar conclusiones respecto de los impactos que dicha situación generará, así como valorar desde esa perspectiva las acciones u omisiones del Estado uruguayo, es posible señalar algunos aspectos relevantes.

En primera instancia, cabe destacar que el repliegue de instituciones clave del Estado uruguayo (especialmente vinculadas al sistema de salud), fue notorio y generó consecuencias cuyo impacto no es sencillo de valorar. El cese de los sistemas de atención a personas con consumo problemático de sustancias, especialmente en el marco de una situación que implicó el aislamiento y encierro domiciliario, así como el cierre de policlínicas y la derivación de la atención a los centros de salud son difíciles de explicar y constituyen una omisión grave en términos de garantía de derechos.

Por otro lado, el conjunto las respuestas ofrecidas desde las diferentes agencias del Estado, con la excepción del Seguro por Desempleo (mayoritariamente bien valorado), fueron consideradas como tardías e insuficientes; y su impacto en el territorio fue desarticulado, generando situaciones de conflicto y aglomeración de personas imprevistas. Frente a esta realidad, las organizaciones territoriales, con apoyos particulares y de diversos actores de la sociedad civil, mostraron opciones de respuesta efectiva y articulada en términos de asistencia frente a la necesidad alimentaria.

No es menor destacar que el gobierno de la coalición multicolor, encabezado por el Dr. Luis Lacalle Pou, decretó la emergencia sanitaria con tan solo 14 días de ejercicio. Sin embargo las omisiones señaladas deben constituirse en aprendizajes que permitan enfrentar nuevas situaciones y coyunturas de emergencia generando dispositivos adecuados que permitan garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.



Foto: Santiago Mazzarovich

Dignificar la vida. Cuando las organizaciones reclaman el cambio de paradigma de atención en salud mental

Miguel Scapusio[1]

Quién escribe fue uno de los organizadores de la campaña por el Día Mundial de la Salud Mental[2], que se conmemora los 10 de octubre de cada año. Entre otras acciones de la campaña, ese día se realizó una marcha que reclamó por la vida digna y la desmanicomialización.

Voy a exponer mi punto de vista en relación al cumplimiento de la Ley de Salud Mental y la vulneración de los derechos humanos en Uruguay. Creo que no caben dudas de que es necesario un cambio de paradigma en la materia y no solo para atender a quienes sufren un padecimiento psíquico.

---

1 Miguel Scapusio. Psicólogo, integrante del Frente Antimanicomial.

2 Ver en: https://sdr.fic.edu.uy/los-cuerdos-son-locos-sin-diagnostico/

Las principales motivaciones de la campaña de la salud mental fueron denunciar la situación que viven los usuarios de salud mental, sus familiares e incluso la población en general. La mayoría de los usuarios se ven sometidos a tratamientos que solo medicalizan, patologizan y convierten en "enfermedades" lo que a veces son respuestas muy sanas frente a los acontecimientos que a muchos les (o nos) toca vivir.

Entre la pandemia por Covid-19, las inhibiciones para el contacto y el distanciamiento social que dispuso el nuevo gobierno, las actividades presenciales iban a ser imposibles de realizarse. Viendo esa imposibilidad se nos ocurrió que era un momento ideal para largar una campaña de sensibilización informativa acerca de los problemas de la salud mental en Uruguay.

La segunda finalidad fue desestigmatizar el concepto de locura. La locura no existe sino como construcción social, no es una entidad aislada del resto del mundo, está construida históricamente y al servicio de distintos fuentes de poder y de intereses hegemónicos: desde distintas religiones (recordemos lo que fue la Inquisición), el patriarcado y la dominación masculina, el racismo, la homofobia, hasta llegar hoy a los masivos sistemas de explotación económica de las grandes corporaciones transnacionales en la actual etapa del capitalismo desarrollado.

Creo que, sin dudas, la campaña fue exitosa y se cerró con la ya tradicional marcha antimanicomial -la novena esta vez- que reclama por el cierre de los manicomios, que es la finalidad principal de la campaña de sensibilización. Concurrió mucha gente y se intercambió mucho material con el público. Se brindó información, se entregaron folletos y materiales que explican qué es la Ley de Salud Mental y la necesidad de las políticas de derechos humanos en la materia. La campaña logró sus objetivos en la medida en que se pudieron llevar a cabo las finalidades que nos trazamos. Hubo mucha gente que se acercó y que pudo poner en palabras sus padecimientos, sus experiencias y lo que pasó con determinados familiares o vecinos. Pudieron cuestionar los sistemas de salud y los métodos que se utilizan. También cuestionaron las situaciones de encierro que se dan en muchas de las instituciones psiquiátricas y sobre las que hay la mayor de las veces, un silenciamiento absoluto.

Sabemos que hace mucho tiempo que los temas de salud mental no se manejan de forma correcta. Esto se debe básicamente a una concepción fuertemente medicalizada: todo aquello que aparece como una conducta desviada o fuera de lo normal, es catalogada como "enferma". Uno se podría preguntar cómo personajes como [el presidente de Estados Unidos] Donald Trump, [el presidente de Brasil] Jair Bolsonaro y algunos otros "dictadorzuelos" que asolan el mundo, están encaramados en posiciones de poder y parecen ser considerados "sanos" por los medios de comunicación, cuando en realidad son seres terriblemente peligrosos, patológicos y narcisistas. Frente a ellos, los llamados "enfermos" son los que no tienen nada, viven en condiciones miserables, a veces no tienen ni para comer, ni para subirse a un ómnibus, ni donde vivir. Por eso hay que ver que en el campo de la salud mental hay temas que son socioeconómicos, culturales y a su vez, están llenos de prejuicios. Hay

una frase que dice: "Más vale ser rico y sano que pobre y enfermo". En general, estos – los pobres y "enfermos"-, son los que terminan en las colonias y en los hospitales psiquiátricos. Esto se puede constatar con una simple evaluación de quiénes son los pacientes psiquiátricos hoy día.

La salud en general tiene muchos déficits en Uruguay. Más allá de que haya mejorado en los últimos años, en la salud mental siguen primando criterios obsoletos que dejaron de usarse hace mucho tiempo en otros países. Por eso se requiere un cambio de paradigma, para que se respeten los derechos de los pacientes y de las personas a vivir como ellos elijan mientras no molesten a nadie y no sean violentos con otras personas. Eso no es igual con las llamadas fuerzas de seguridad que se hacen cargo del control social decretado por los gobiernos de turno. Hoy sabemos que cualquier desviación o conducta considerada "anómala" por cualquier especialista va a ser reprimida, abortada y manipulada a través de medicamentos u otras metodologías como el electroshock o métodos de encierro. Por eso pedimos un cambio radical en la salud mental: respeto de los derechos humanos y cambios en los modelos de atención.

La salud en general tiene muchos déficits en Uruguay. Más allá de que haya mejorado en los últimos años, en la salud mental siguen primando criterios obsoletos que dejaron de usarse hace mucho tiempo en otros países. Por eso se requiere un cambio de paradigma, para que se respeten los derechos de los pacientes y de las personas a vivir como ellos elijan mientras no molesten a nadie y no sean violentos con otras personas. Eso no es igual con las llamadas fuerzas de seguridad que se hacen cargo del control social decretado por los gobiernos de turno. Muchas personas precisan dignificar su vida porque ella ha sido bastante maltratada, pero nosotros además tratamos de dignificar la vida de todos, para construir una sociedad mucho más democrática, participativa y justa. Todo ser humano es a la vez semejante y diferente. Sabemos que hasta hoy existen las diferencias sociales, intelectuales, étnicas, religiosas, etcétera. Por eso, dignificar la vida es una tarea en la que tenemos que comprometernos todos y pasa por políticas de paz, de convivencia, en las que, por ejemplo, los derechos de género sean realmente respetados, valorados y aceptados. Pasa por políticas en las que la niñez sea defendida en sus derechos, reiteradamente vulnerados y ninguneados.

Una consigna que cerraba la marcha del 10 de octubre decía: "Redistribuir la locura y la riqueza". Me parece una frase felizmente hermosa, porque implica asignarle a cada uno sus "partes locas". Todos las tenemos, pero para algunos las "partes locas" son simplemente formas de vida que no dañan a nadie. Para otros significan guerras, muertes, destrucción, amenazas a la paz del mundo y hasta al propio planeta. Por eso pienso que se trata de hacer la vida más vivible, justa, democrática y, sobre todo, más humana.

Hoy día vemos que los derechos humanos se violan constantemente. En todo el mundo y particularmente en los lugares concebidos para el encierro. Esto sucede en los miles de campos de refugiados y, en otra escala, en los manicomios, en las cárceles, en los hogares de

ancianos o de niños y adolescentes. Los derechos humanos de los pacientes son vulnerados porque a veces no se los escucha, no se los atiende o se los atiende mal. A veces la visión técnica es superficial porque termina en la indicación de una medicación, o indicaciones de medidas de aislamiento, de encierro o de repetición de sesiones de electroshock. Estas prácticas son utilizadas como métodos correctivos para problemas que la gente expresa. Los derechos humanos no se violan circunstancialmente, se violan estructuralmente. Eso pasa exponencialmente en el capitalismo actual, y ésta es una política que viene desde hace siglos. Los métodos crueles se usan para condenar al diferente, al que se sale de la norma y al que quiere tal vez otra sociedad más libre y más justa. Estos métodos se han utilizado desde siempre y ahora se utilizan en una forma más sofisticada y revestida de cientificidad.

La Ley de Salud Mental establece una serie de artículos que, además de asegurar derechos de los usuarios, impone al Estado una serie de pautas y obligaciones para ayudar a contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. Por ahora no se está haciendo casi nada de eso. De hecho, la ley tiene más de 40 artículos y solamente hay alrededor de menos de una docena que están reglamentados. No se está cumpliendo, en la medida en que se declara que se van a hacer intentos para mejorar la salud, pero no solo no se quiere innovar, sino que además se retacean los recursos en forma alarmante, entonces esas mejoras difícilmente puedan llevarse a cabo porque no hay recursos materiales ni concepciones de cambio. A manera de ejemplo, con la crisis del coronavirus en el Hospital Vilardebó, la solución que encontraron para atender a los pacientes fue poner un contenedor y cancelar altas, ingresos y visitas de familiares (aún para los que no estaban contagiados), convirtiéndolo en una nueva especie de cárcel. Eso da cuenta de las condiciones de precariedad de todo el sistema de salud mental.

No hay una política trazada sobre el cierre de los manicomios, de las instituciones asilares, y tampoco se sabe absolutamente nada de cómo el gobierno piensa encarar la actividad de las instituciones privadas (sanatorios particulares, mutualistas y otros).

Por otro lado, tampoco se está cumpliendo con el nuevo plan de salud mental. Se dice que se cumple en la medida en que están buscando casas de convivencia, pero no hay ninguna política clara hacia el cierre de manicomios para 2025.

Esto hace que la ley haya sido catalogada -a poco de asumir el nuevo gobierno- por el actual subsecretario del Ministerio de Salud Pública como “un decálogo incumplible de buenas intenciones”, descartando las medidas necesarias a tomar para disminuir el sufrimiento de estas personas. Nosotros queremos denunciar esos hechos, queremos movilizar a la población civil organizada pero también a las comunidades científicas que tienen mucho para cuestionar en el comportamiento de estos modelos, y así lograr un verdadero cambio.

El camino tiene que ser la humanización de lo que les pasa a las personas. Pedimos un cambio de paradigma en el que se cierren las instituciones asilares y monovalentes como los hospitales psiquiátricos y las colonias, además del pasaje de la atención a salas de salud mental en hospitales generales. Esa atención debería instrumentar otros espacios alterna-

tivos: casas comunitarias en las que el Estado se involucre a través de políticas culturales, educativas, ambientales, habitacionales y de acompañamiento a las familias. En los espacios comunitarios deberían participar otras personas y otras profesiones, además de médicos o psicólogos. Personas que provengan del campo del arte, de la cultura, del deporte, que puedan ayudar, escuchar y contribuir a que quien esté mal pueda empezar a sentirse mejor y socializar de una manera más genuina y positiva.

Se necesita des-medicalizar el sufrimiento humano, que se produce por muchas razones. Entre ellas están las violencias sufridas en ámbitos familiares o en el barrio, lugares donde esas violencias se ejercen desde el punto de vista cultural, social o económico, y en las que además participan determinados cuerpos policiales dedicados a la represión. También hay violencias que suceden en las propias instituciones psiquiátricas donde interactúan factores culturales, ambientales, laborales, habitacionales, entre otros. El padecimiento humano tiene un conjunto de causas complejas que motiva las reacciones de las personas y estas no son simplemente atribuibles a que una neurona se enfermó o a una partícula alojada en tal región del cerebro que produce tal cosa. Estas son justificaciones médicas apoyadas por las grandes industrias farmacéuticas para seguir vendiéndole a la gente productos innecesarios. Estas son las lógicas mercantiles actuales del capitalismo para los problemas de la salud mental.

Las grandes corporaciones farmacéuticas promocionan sus productos a través de la organización de mega congresos con un marketing desaforado (que a veces implican viajes, dinero, invitaciones a otros congresos, etc.). Los psiquiatras son, en el mejor de los casos, convencidos de que "tal pastillita le va a cambiar la vida a la gente". Sabemos que ninguna pastilla le cambia la vida a la gente. Alguna la puede mejorar, otra la puede empeorar, pero el cambio lo tiene que hacer la gente, no la industria de los medicamentos.

Tabaré Vázquez dijo que el mundo hoy día parece un hospital dirigido por sus propios internos. ¿Cómo podría ser un mundo dirigido por sus propios internos y no por los "cuerdos" que han hecho verdaderos desastres? Lo que hicieron con el Vilardebó y las colonias son la muestra más desoladora de abandono e impericia. Eso estuvo en manos de los "cuerdos", de la gente que cree que "sabe trabajar con la locura" Entonces hay que ver los penosos resultados que se lograron.

Hoy en día, las casas de salud cobran cifras astronómicas por alojar a pacientes ancianos o jóvenes. Son los métodos de mercantilización de la llamada "enfermedad mental". Lo que se mercantiliza es el sufrimiento humano, que se transforma en enfermedad y entonces hay que buscar una cura para esas enfermedades que generalmente se obtienen a través de las políticas de salud pública de los gobiernos, en convivencia con los grandes productores de fármacos. Además, existe cierta soberbia y hegemonía de la psiquiatría -que ocupa mayoritariamente los cargos públicos de decisión- como la única disciplina capaz de comprender un padecimiento psíquico al que ellos llaman "enfermedad mental".

Además de ese panorama, la afectación causada por la pandemia es múltiple. El encierro no solo no cura a nadie, sino que destruye potencialidades que tienen que ver con lo psicológico, lo intelectual, lo relacional y lo social. Estar encerrado forzosamente tiene un efecto destructivo. La pandemia mundial por Covid-19 ha generado mucha preocupación porque es nuevo en el mundo y, más allá de los intentos por abordarlo a través de diferentes métodos, seguramente haya afectaciones que pueden tener una gran importancia en el futuro de las personas.

La limitación del encuentro con la familia, los amigos, los lugares conocidos, paseos, actividades y ejercicio físico pueden causar situaciones importantes de estrés y efectos depresivos. Junto con esas situaciones hay otras que no se toman en cuenta de la misma manera y que a veces son mucho más perjudiciales: aumento de la violencia social, intrafamiliar y de género, violación de derechos, abuso de autoridad, limitación de salarios, políticas donde se retraen recursos para las instituciones públicas de educación y salud, entre tantas otras.

Hay situaciones que encierran a la gente y la condiciona a estar en lugares en donde la movilidad social se hace penosa e imposible. Esto también forma parte de las grandes injusticias que hay en relación a la salud mental como derecho humano y a los derechos humanos en general.

Para terminar, quiero expresar mi agradecimiento a las organizaciones participantes cuyo esfuerzo hizo posible que la campaña fuera exitosa y de gran impacto: Serpaj, INDDHH, Frente Antimanicomial, Radio Vilardevoz, Bibliobarrio, FUCVAM, IFES, CEUP, NITEP, Asamblea Instituyente, Riquísimo Artesanal, Colectivo Salud Mental Integral, Federación Caminantes, Grupo de La Esperanza, Asociación de Usuarios, ADASU, CPU, SMU, SUMAFEC, Sociedad de Psiquiatría, Residentes de Psiquiatría, Taller de Arte y Rehabilitación del CEREMOS, Taller sala 12 Hosp. Vilardebó, Centro Diurno Sayago, Centro Montevideo, Movimiento por las autonomías, Programa APEX-Cerro, PTI, Parque Público Puntas Yeguas, Proyecto I+D "Experiencia y satisfacción de los jóvenes con los abordajes psicoterapéuticos del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y de la práctica privada" Facultad de Psicología- Udelar y Naciones Unidas.

Frente
Antimanicomial

Montevideo 3 de mayo, 2020

A las autoridades y a la ciudadanía:
HACIA EL CIERRE DEL VILARDEBÓ

El Frente Antimanicomial manifiesta su absoluto respaldo a la declaración realizada por la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y la Comisión de Contralor de la Atención en Salud Mental, referida a la imperiosa necesidad del cierre del Hospital Vilardebó en salvaguarda de los Derechos Humanos de las personas usuarias de ese establecimiento, así como los del conjunto del personal de salud que cumplen funciones en dicho hospital. Allí se aboga por el estricto cumplimiento de la Ley de Salud Mental, proponiendo que se concrete la ampliación de la atención a la salud mental en hospitales generales, tanto en el sector público como el privado.

Son de conocimiento público las pésimas condiciones edilicias y sanitarias del hospital y las distintas carencias que impiden una asistencia de calidad para las personas. Varias organizaciones han venido denunciando desde hace años, las prácticas características de las instituciones totales - como el Vilardebó- que son violatorias de los derechos humanos y plausibles de ser consideradas como tortura. Nos referimos a tratos crueles, inhumanos o degradantes: ataduras, encadenamientos, sobremedicación, electroshocks, así como otras situaciones frecuentes de violencia institucional y abuso de poder.

La actual situación, vinculada a la pandemia del Covid-19, puso al desnudo esta penosa situación que se arrastra desde hace años y que ahora se ve agravada por el contagio de personas internadas y personal sanitario en dicho establecimiento. Por eso, es imperiosa la necesidad de dar cierre definitivo al Hosp. Vilardebó ya que el cerco sanitario efectuado sobre el mismo afecta gravemente las condiciones de salud de las personas internadas así como sus derechos y los de sus familiares y redes.

La gravedad del cierre tardío de la atención en emergencia y de la disposición de la Dirección de no habilitar altas evaluadas por profesionales, muestra la negligencia y la insuficiencia de las medidas que en relación al hospital vienen tomando las autoridades de ASSE. Además, las dificultades de derivación a otros centros de salud del sistema estatal, puede redundar en la privatización de servicios que deberían ser atendidos en la órbita pública.

Rechazamos las agraviantes declaraciones del Sr. Pablo Silva, del sindicato de trabajadores de ese hospital (Caras y Caretas 24/04/20), que acusa groseramente y con argumentos falaces a la INDDHH. En los momentos sociales y políticos que estamos viviendo hoy,

donde un conjunto de derechos conquistados en los últimos tiempos son amenazados, el ataque a una institución cuya función es velar por el estricto cumplimiento de los derechos humanos, advertir y denunciar sus vulneraciones, iguala a quien lo formula a los más fervientes partidarios de la dictadura, para quienes los derechos de las personas son algo sin ningún valor.

Exigimos que se atiendan las medidas propuestas por la INDDHH y Comisión de Contralor y se destine parte del Fondo Covid para propiciar el proceso de cierre.

Así mismo, el Frente Antimanicomial ratifica su compromiso de seguir trabajando por un país sin manicomios, contra la estigmatización de las diferencias, y por una auténtica salud mental para los sectores más vulnerados y del conjunto de la población. Fomentando la apertura de nuevos dispositivos que permitan el desarrollo de estrategias adecuadas para que las personas que han estado institucionalizadas desarrollen sus máximas autonomías. Lo urgente hoy es culminar con la mercantilización de la salud y con las concepciones tradicionales sobre la locura y el encierro como forma de tratarla, modalidades típicas de las instituciones asilares y monovalentes que Uruguay se comprometió a cerrar.



Foto: Martha Passeggi

La Ley 19889 (Ley con declaratoria de urgente consideración) y el Derecho a la Educación

Dr. Pablo Martinis[1]

1. Introducción

La Ley con declaratoria de urgente consideración fue promulgada el 9 de julio de 2020 con el Nº 19889. Se trata de una ley que consta de 476 artículos y abarca diez temáticas: seguridad pública, servicios de inteligencia, educación, economía, empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad social, desarrollo social y salud, vivienda y modificaciones al Código Civil.

Su proceso de discusión y aprobación estuvo marcado por dos grandes polémicas. Por una parte se debatió en cuanto a la validez del instrumento jurídico de una ley de urgente consideración para el tratamiento de una pluralidad de temáticas, las cuales en la gran mayoría de los casos no implicaban situaciones que hubiera que resolver de modo urgente

[1] Profesor Titular del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad de la República).

en un plazo perentorio de noventa días. Por otra parte, el hecho que la ley fuera puesta a consideración del parlamento nacional en medio de una situación de pandemia generó fuertes críticas de amplios sectores sociales, en tanto las posibilidades de movilización y participación para plantear cuestionamientos a la norma se vieron fuertemente coartadas.

La sección sobre educación de la Ley abarca 79 artículos, o sea un 17% del total del de su articulado. Deroga 11 y sustituye 59 artículos de los 120 con los que contaba la la Ley 18437. Por tanto, más allá que la Lay General de Educación mantenga su nombre y su número, la entidad de los cambios incluidos hace que se haya configurado una nueva legislación educativa.

En las siguientes líneas plantearemos una caracterización general de la Ley 19889, nos detendremos en algunos aspectos claves de su contenido, señalando los artículos en los que constan esos aspectos, y plantearemos tres argumentos en función de los cuales entendemos que supone un retroceso en términos de la promoción del derecho a la educación para toda la población de nuestro país.

2. Caracterización general de la Ley 19889

El texto de la Ley 19889 expresa características comunes de las derechas que han emergido a nivel global en las últimas décadas (Apple, 2003[2]; Traverso, 2018[3]), ya que articula en su configuración discursiva elementos provenientes de tradiciones neoconservadoras y neoliberales. Su justificación general se sustenta en un proceso de al menos una década de crítica sistemática a la educación pública, la cual fue definida por diversos actores políticos, mediáticos y think tanks locales como en situación de "crisis" o "emergencia" (Dufrechou et al., 2019[4]). El proceso de construcción de estos significantes, que evita analizar en detalles luces y sombras de nuestra educación a los efectos de construir un relato en el que todo es negativo, da cuenta de una estrategia ampliamente difundida a nivel global. En términos de Ball y Youdell (2008):

"Las diversas formas de prestación y gestión de los servicios públicos, sostenidas por los principios básicos de poco Estado a la par de libre mercado, constituyen ahora un planteamiento predominante con respecto a la educación en todo el planeta. Los argumentos que sirven de base a lo anterior indican que la enseñanza como servicio público impartida por las instituciones del Estado es de baja calidad, no tiene capacidad de respuesta a las necesidades de los "clientes" y tiene aversión al riesgo. Dicho de otro modo, se encuentra anquilosada por los procedimientos burocráticos y porque no da opciones a la "clientela cautiva". La solución neoliberal consiste en adaptar la educación a la disciplina del mercado, a dar opciones a los padres y a abrir la competencia entre los centros docentes para la capta-

---

[2] Apple, M. Educar como dios manda. Mercados, niveles, religión y desigualdad. Barcelona: Paidós, 2003.

[3] Traverso, E. Las nuevas caras de la derecha. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018.

[4] Dufrechou, H.; Jauge, M.; Messina, P.; Oroño, M.; Sánchez, E.; Sanguinetti, M. El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas. Montevideo, Internacional de la Educación, 2019.

ción de alumnos, así como en facilitar que los nuevos proveedores, incluidos aquellos con ánimo de lucro, ofrezcan sus servicios en paralelo al sistema público de enseñanza o bien como parte de éste. Este tipo de "soluciones" da origen a diversas clases de privatización"[5].

A partir de este proceso de progresivo cuestionamiento de la educación pública, que podría ser comprendido dentro de la estrategia definida como de "escandalización de la opinión pública" (Steiner-Khamsi, 2003)[6] ampliamente utilizado por promotores de reformas de corte conservador y neoliberal a nivel global, se sustentó el proceso de legitimación de la ley. Como ya fue señalado, el texto aprobado supone una nueva Ley de Educación en tanto implica cambios estructurales a nivel de concepciones nacionales de educación que se anclan en la reforma valeriana, fueron potenciadas por el batllismo y por las luchas y disputas históricas desarrolladas para la construcción de una educación democrática y popular en nuestro país.

En términos generales, se trata de una Ley que altera la noción de educación, reduciéndola a la escolarización formal; reubica el rol del Estado, moviéndose desde un modelo de Estado garante del derecho a la educación a un Estado prestador y regulador de un servicio en un mismo nivel con la educación privada (en este marco elimina el Sistema Nacional de Educación Púbica y se restringe la participación de actores docentes y estudiantiles); coloca a los actores del Poder Ejecutivo (a través del MEC) en un rol conductor de la educación que vulnera las autonomías consagradas constitucionalmente; innova en las reglas de juego que rigen el trabajo docente sin procesos previos de negociación colectiva e introduciendo criterios de mercado en la organización de los centros educativos; afecta el camino de conformación de la formación docente como sistema educativo terciario público universitario, fragmentando el acceso al carácter universitario, al ponerlo en función de cada carrera y no de la globalidad del sistema; y, genera un sistema de becas dirigidas a estudiantes que cursan formación en educación en centros universitarios, los cuales actualmente son exclusivamente privados y reúnen poco más del 1% de la matrícula total.

3. Algunos aspectos claves en el contenido de la Ley 19889

De modo sumario desarrollaremos a continuación algunos aspectos que entendemos claves dentro del conjunto de modificaciones a la legislación educativa que introduce la Lay 19889.

a) Concepción de la Educación.

La Ley 19889 reduce el sentido de la educación desde su conceptualización como derecho humano fundamental y un bien público y social, que el Estado debe garantizar, al

5 Ball, S. y Youdell L, D. La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas, Internacional de la Educación, 2008, pp. 14 - 15.

6 Steiner-Khamasi, Gita. T e Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education,* [*s.l.*], v. 2, n. 1, 2003.

establecer que lo que se deberá garantizar es el desarrollo de "competencias para la vida" y el derecho a acceder a "certificaciones, títulos o diplomas" por haber culminado un ciclo educativo (Art. 130)[7].

Este aspecto es de capital importancia ya que toma postura por una postura restrictiva de lo educativo, reduciéndola a su carácter instrumental marcado por la formación en competencias. Ello es coherente con definir a la educación en función de los diplomas que otorga al culminarse un nivel educativo. Aquí se desvirtúa la idea de educación como proceso de formación humana a lo largo de toda la vida, lo cual también tiende a alejarla de un ámbito de derechos con respecto al cual el Estado tendría la responsabilidad de su concreción.

b) Diversas formas de afectación de la educación púbica.

La Ley 19889 introduce diversos elementos en función de los cuales se ve retaceada la centralidad que la educación pública tradicionalmente ha ocupado en nuestro país. Sobre este aspecto, destacamos los siguientes medidas:

- Se suprime la centralidad de la educación pública dentro de la educación nacional al eliminarse el Sistema Nacional de Educación Pública (Art. 144).
- Elimina la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, pasando a definir a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación como el ámbito central de deliberación sobre educación, incorporando la participación de actores de la enseñanza privada básica y universitaria (Arts. 184 a 186).
- Elimina el requisito de 10 años de antigüedad en la enseñanza pública para ocupar posición de Consejero en Consejos de ANEP y otras posiciones relevantes en la administración del ente (Arts. 151, 152 y 158).

En su conjunto, la medidas incluidas en la nueva ley producen una nueva arquitectura del sistema educativo nacional, ya que al desmontarse la centralidad de la educación pública y sus actores, se tiende a colocar en un mismo nivel de participación a actores de la educación pública y la educación privada.

Es importante hacer notar que colocar una nota crítica con respecto a estas transformaciones no implica estar rechazando la existencia de la educación privada. Esta tiene una larga tradición en el país, estando su existencia garantizada por normas de rango constitucional. Lo que entendemos que sí debe ponerse en discusión es el hecho de otorgar a los actores de la educación privada la potestad de integrar organismos que deliberan y realizan

[7] El artículo en su conjunto, que corresponde al Art. 21 de la Ley 18437, quedó redactado del siguiente modo: "La educación formal es aquella que, organizada en diferentes niveles o modalidades, constituye de manera unificada el sistema educativo que promueve el Estado con el objetivo de garantizar el desarrollo de competencias para la vida. La culminación de sus diferentes niveles da derecho a certificaciones, títulos o diplomas cuya validez legal será reconocida en todo caso por el Estado en todo el territorio nacional".

sugerencias de orientación de las políticas educativas en pie de igualdad con los actores públicos. Así, se comienza a avanzar en una dirección que tiende a desconocer el papel rector de la educación pública en el conjunto del sistema.

c) Autonomía de los Entes de la Enseñanza.

La nueva legislación afecta la autonomía de los entes de la enseñanza consagrada en le artículo 202[8] de la Constitución de la República al ubicar en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la responsabilidad de elaborar, en conjunto con las personas propuestas por el Poder Ejecutivo para ocupar cargos en el Consejo Directivo central de la ANEP, el Compromiso de Politica Educativa Nacional y el Plan de Política Educativa Nacional (Art. 145).

El precepto constitucional es muy claro al señalar que las diversas ramas de la educación pública serán regidas por Consejos Directivos Autónomos. El otorgar al MEC competencias de planificación educativa que corresponden a estos Consejos supone una vulneración del mencionado artículo. Claramente la definición que adopta la Ley 19889 excede el mandato de coordinación de la educación que sí es posible sostener que constituye una competencia del MEC.

d) Participación de actores sociales de la educación.

La nueva Ley afecta la participación de actores sociales en la educación, ya que, por ejemplo, elimina la representación docente en los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, que pasan a ser entidades unipersonales (Arts. 148 y 156). También elimina el requisito de que un tercio de los miembros de los Consejos de Participación sean estudiantes (Art. 167).

La eliminación de los representantes docentes de los Consejos de Educación supone un retroceso en términos democráticos, ya que restringe la participación de actores relevantes en el gobierno educativo. De hecho, desde que se estableció la participación de representantes de los docentes, elegidos a través del voto secreto y universal, en los referidos Consejos, su participación ha sido valiosa en términos del desarrollo de las políticas educativas. Por sólo mencionar un aspecto, la participación de representantes docentes ha sido muy significativa a fin de asegurar la continuidad de las políticas y de la gestión de los diversos subsistemas en momentos de transición política entre distintas administraciones. Esto ha sido particularmente claro en el año 2020, durante el cual se presentaron ciertas demoras para la toma de posesión de las nuevas autoridades.

---

[8] Recordemos que el Artículo 202 de la Constitución de la República establece que: "La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza".

El no fijar preceptivamente una participación relevante de estudiantes en los Consejos de Participación de los centros educativos también constituye un elemento sumamente discutible. De hecho la medida pone en riesgo la misma participación en dichos consejos, afectando un derecho que constituye un poderoso recurso pedagógico en el marco de la educación pública.

Por otra parte, la Ley Integra a actores de la educación privada en diversas comisiones vinculadas a la descentralización educativa y a la educación no formal en las cuales hasta el presente solamente participaban actores de la educación pública (Arts. 172 y 174).

En este caso, resulta evidente que la ley, a la vez que restringe la participación de ciertos actores (docentes y estudiantes en la educación pública), toma partido a favor de la participación de actores de la educación privada en espacios que hasta el momento eran exclusividad de la educación pública. Parece claro que observadas en conjunto, la medidas que presentamos en este apartado alteran claramente las relaciones existentes entre diversos actores en la educación nacional.

e) Formas de privatización educativa.

La Ley 19889 introduce lógicas provenientes del campo empresarial privado como criterios de gestión en la educación pública. Un ejemplo del establecimiento de esta lógica empresarial se puede apreciar en el otorgamiento a los directores de los centros educativos de la posibilidad de tener la potestad de contratar docentes y decidir sobre su continuidad en el cargo (Art. 193, literal F).

Complementariamente, también se define que se podrán "establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios" a los docentes en función del cumplimiento de metas de política educativa (Art. 193, literal B).

Ambos aspectos van en la línea de la mercantilización de la educación pública. Tanto la definición del rol de director en tanto gerente educativo, con capacidad de contratación y cese de docentes, como la introducción de un pago especial a los docentes en función de su productividad (resultados educativos) constituyen estrategias reconocidas en la bibliografía que estudia estos procesos como prácticas de "privatización endógena". Ball y Youdell (2008) plantean que:

"Esas formas de privatización implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa"[9].

A la sensibilidad que la Ley muestra por la inclusión de mecanismos del ámbito empresarial privado en la gestión de la educación pública debe agregarse el hecho que se eli-

[9] Ball, S. y Youdell, D. La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas, Internacional de la Educación, 2008, p. 8.

mina la prohibición inscripta en la Ley 18437 de suscribir acuerdos internacionales que puedan alentar la mercantilización de la educación (Art. 129).

Esta medida hace referencia a otra firma de privatización, reconocida en la bibliografía como "privatización exógena". Siguiendo a los autores anteriormente mencionados, se entiende que

"Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública"[10].

El levantamiento de la prohibición de suscribir acuerdos internacionales que puedan alentar la mercantilización de la educación, puede implicar, en los hechos, una apertura de fronteras a grandes trasnacionales dedicadas al "negocio" de la educación. Este punto se torna particularmente preocupante si lo vinculamos con otra innovación introducida en la Ley con respecto a la educación a distancia y semipresencial. En efecto, a través del Artículo 138 se elimina el siguiente párrafo del Artículo 36 referido a esta temática en la Ley 18437: "Las certificaciones de estas modalidades serán otorgadas por los organismos competentes del Sistema Nacional de Educación Pública, los cuales también reglamentarán la habilitación y autorización a instituciones privadas para el dictado de cursos a través de estas modalidades y el reconocimiento de los certificados otorgados".

En lugar del párrafo suprimido, el Artículo 138 simplemente establece un planteo general que reza: "Las certificaciones de estas modalidades serán otorgadas por los organismos competentes".

La existencia de estas supresiones y ajustes en los textos legales no implica que necesariamente se han de producir un movimiento de privatización exógena. Lo que sí es indiscutible es que se otorga a las autoridades de turno las herramientas como para avanzar en esa dirección. Múltiples señales se han producido en los últimos meses que podrían estar mostrando un viraje en esa dirección. Valga como ejemplo una manifestación producida desde el ámbito parlamentario. Según consigna el medio de prensa La Diaria, en una nota titulada[11] "Diputado nacionalista propone flexibilizar la normativa para facilitar la llegada de universidades extranjeras", el diputado de la coalición gobernante Diego Echeverría estaría promoviendo mecanismos que faciliten la radicación de universidades extranjeras en Uruguay en la medida que hay "esfuerzos que no los pueden realizar las universidades privadas del país y tampoco la Universidad de la República, entonces ahí hay un mercado que es ideal para esas universidades extranjeras".

[10] Ball, S. y Youdell, D. La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas, Internacional de la Educación, 2008, p. 8.

[11] La Diaria, 22 de octubre de 2020. Disponible en: https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2020/10/diputado-nacionalista-propone-flexibilizar-la-normativa-para-facilitar-la-llegada-de-universidades-extranjeras/

La definición del ámbito educativo en términos de mercado a ser ocupado ya puede dar la tónica de la fundamentación que sostiene la propuesta reseñada. Es claro que las universidades extranjeras potencialmente interesadas en radicarse en el país provendrían del ámbito privado y se verían amparadas en su intención por los cambios introducidos en la legislación sobre educación a partir de la Ley 19889.

4. Afectaciones de la Ley 19889 sobre el derecho a la Educación

Sin ánimo de exhaustividad ni de dar por concluido ningún debate sobre el tema, cerraremos el presente artículo planteando tres argumentos en función de los cuales entendemos que la Ley 19889 introduce retrocesos en lo que tiene que ver con la efectivización del derecho a la educación en Uruguay.

El primero tiene que ver con las diversas formas en que se retacea el espacio que deber ocupar la educación pública en el conjunto del sistema educativo nacional.

Si existe un ámbito en el que los principios republicanos y democráticos pueden mantener plena vigencia, este es el de la educación pública. Se trata de un valor que está inscripto en el surgimiento mismo del sistema educativo uruguayo en el marco de la reforma educativa valeriana en el último tercio del siglo XIX. Este principio luego fue expandido en diversos momentos históricos de la vida del país, debiendo en esta sumaria recapitulación tenerse necesariamente en cuenta la expansión que el batllismo produjo en la educación básica con la fundación de los liceos departamentales a partir de 1912. La Ley Orgánica de la Universidad de la República y los procesos de expansión de la matrícula en la enseñanza media que vienen desarrollándose desde fines del siglo XX son otras muestras de la centralidad de la educación púbica en el país.

Cualquier forma de menoscabar el lugar de la educación pública no solamente va en contra de esta tradición virtuosa, sino que pone en tela de juicio las posibilidades mismas de expansión de la república. No hay mayor garantía pata la conformación de una sociedad democrática que la que puede conceder una educación pública robusta y renovada en sus metas. Debilitar estos procesos necesariamente va en contra de la satisfacción del derecho a la educación de las grandes mayorías nacionales.

En segundo lugar, interesa señalar las limitaciones que la Ley 19889 impone a la participación de diversos actores sociales en los procesos educativos. Retacear la participación de docentes y estudiantes en diversos ámbitos del sistema educativo no puede sino producir el efecto de hacer todavía más complejas y dificultosas las transformaciones que la educación nacional requiere a los efectos de poder fijarse nuevas metas.

En este sentido resultan particularmente preocupantes algunas resoluciones de las autoridades de la Administración Nacional de la Educación Pública producidas en paralelo a la discusión y aprobación de la Ley 19889. Nos referimos específicamente a las circulares

emitidas con respecto a las posibilidades de los gremios estudiantiles y docentes de manifestar sus puntos de vista con relación a temas que afectan la cotidianeidad de la educación.

Apelando al principio de laicidad estas resoluciones introducen limitaciones al ejercicio de las actividades gremiales. En concreto, la resolución Nº18 del Acta nº26 del Consejo Directivo Central de la ANEP del 20 de mayo de 2020, remite a la laicidad como uno de los principios rectores de la educación pública. Allí basándose en la noción de "prohibición del proselitismo" inscripta en el Estatuto del Funcionario Docente y en una sentencia judicial producida en el año 2019, a propósito de cartelería colocada por gremios estudiantiles, se resuelve "que los Consejos de Educación y de Formación en Educación adopten las medidas necesarias para el retiro de toda la cartelería que atente contra los principios rectores de la educación" (CODICEN, Resolución 15/2020).

Continuando con esta línea argumental, el Consejo de Educación Secundaria emite la Resolución 114, Acta 22 a través de la cual prohíbe el uso en los centros educativos de tapabocas que contengan la leyenda "#EducarNoLUCrar" generada a partir de una campaña de la Internacional de la Educación.

Es de interés señalar que ambas resoluciones merecieron observaciones por parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos expresadas a través de su Resolución 870/2020. Básicamente esta resolución señala que lo resuelto por las autoridades de la educación violenta la libertad de expresión[12].

Resulta claro que el retaceo de formas de participación a actores docentes y estudiantiles, así como la adopción de normativa que constriñe las posibilidades de expresar pociones en torno a temas que afectan a la educación, constituyen mecanismos a través de los cuales también se ve afectado el derecho a la educación en términos generales.

Finalmente, un tercer aspecto sobre el que interesa llamar la atención tiene que ver con los procesos de privatización exógena y endógena que la Ley 19889 genera como posibilidades.

Existe una abundante bibliografía que llama la atención acerca de los resultados perjudiciales en términos de satisfacción del derecho a la educación que genera la introducción de reformas que tiendan a organizar la educación en función de principios mercantiles. En nuestra región, el caso chileno probablemente sea el más claro ejemplo de los resultados ciertamente negativos de la introducción de políticas de estas características. Investigaciones como las de Bellei (2015), NODO XXI (2015), Bellei y Orellana (2015), Verger et al. (2017), Orellana (2018), entre otros, han evidenciado largamente esta situación. En términos de Bellei y Orellana (2015):

[12] Ver La Diaria, 22 de agosto de 2020, "INDDHH recomendó al Codicen derogar norma que ordena retirar de los centros educativos la cartelería que atente contra la laicidad". Disponible en: https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2020/8/inddhh-recomendo-al-codicen-derogar-norma-que-ordena-retirar-de-los-centros-educativos-la-carteleria-que-atente-contra-la-laicidad/

"En Chile lo que básicamente ha sucedido es que la privatización ha reemplazado un sistema de educación pública tradicionalmente fuerte, como consecuencia de radicales reformas orientadas por lógicas de mercado"[13].

Siguiendo la evidencia acumulada en estudios sobre casos desarrollados en nuestra región, no es para nada aventurado afirmar que la generación de reformas que deriven en procesos de privatización educativa redundará en detrimento de la satisfacción del derecho a la educación.

Si bien en este artículo nos hemos referido fundamentalmente a los niveles de la escolaridad obligatoria, resulta relevante señalar, ya en el final de nuestra exposición, que los procesos de privatización también son abiertos por la Ley 19889 en el ámbito de la formación docente. En este sentido resulta de interés mencionar que en el Artículo 171, literal B de esta norma, se establece un sistema de nacional de becas "que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación". De más está señalar que las instituciones que al día de hoy cumplen con ese requisito son todas privadas y reúnen aproximadamente el 1% del total de la matrícula de formación en educación en el país. Nótese, por otra parte, que la beca es concebida como un "premio" a la continuidad y la "calidad", tomando distancia de la concepción de ese tipo de instrumentos como forma de garantizar derechos.

En definitiva, y de acuerdo a los argumentos desarrollados en el presente texto, entendemos que la Ley 19889 en sus referencias a la educación afecta profundamente las posibilidades de efectivización del derecho a la educación. Como sucede siempre que un derecho se ve afectado, quienes más perjudicados han de ser por esta situación son aquellos que menos recursos y posibilidades poseen para hacer oír su voz. Por tanto, un compromiso efectivo con la educación del pueblo implica trabajar en las formas que sean más pertinentes para minimizar estos impactos negativos.

Bibliografía

APPLE, M. Educar como dios manda. Mercados, niveles, religión y desigualdad. Barcelona: Paidós, 2003.

BALL, S. y YOUDELL, D. La privatización encubierta de la educación pública. Bruselas, Internacional de la Educación,2008.

Disponible en: https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf Acceso: 22 de octubre de 2020

BELLEI, C. El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago: LOM, 2015.

[13] BELLEI, C. y ORELLANA, V. Privatización de la educación en América Latina. En: Bellei, C. (Org.), El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2015 p., 27.

BELLEI, C. y ORELLANA, V. (2015). Privatización de la educación en América Latina. En: Bellei, C. (Org.), El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

DUFRECHOU, H.; JAUGE, M.; MESSINA, P.; OROÑO, M.; SÁNCHEZ, E.; SANGUINETTI, M. El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas. Montevideo, Internacional de la Educación, 2019.

Ley de Urgente Consideración No. 19889. Disponible en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957276944654.htm Acceso: 15 de julio de 2020

NODO XXI (2015). Elementos de continuidad y cambio en el proyecto de ley que crea el desarrollo profesional docente. Santiago: Nodo XXI.

ORELLANA, V. (2018) (Ed.). Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual. Santiago, Fundación Nodo XXI.

STEINER-KHAMSI, Gita. T e Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education,* [*s.l.*], v. 2, n. 1, 2003. Disponible en: https://www.academia.edu/33919461/T e_politics_of_league_tables Acceso: 15 de octubre de 2020

TRAVERSO, E. Las nuevas caras de la derecha. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018.

VERGER, A., et al. (2017). La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. Bruselas: Internacional de la Educación. Disponible en: https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf

¿Punto de inf exión o punto de retroceso?

Benjamín Nahoum[1]

A fines de 2019, en un informe como éste, señalábamos que "las políticas sociales pueden ser más o menos eficientes, más o menos adecuadas, pero no hay políticas sociales sin recursos y prácticamente desde fines de los años ochenta los recursos aplicados a la vivienda no son los necesarios. Ni los adecuados a la magnitud del problema y las posibilidades del país"[2].

Debe reconocerse que, en el último tiempo, y sobre todo a partir de 2010, las políticas de vivienda tuvieron la virtud de abarcar un amplio abanico de alternativas, el requerido para atacar un problema que también plantea un espectro muy variado de situaciones. Así, se diseñaron y pusieron en marcha alternativas tanto para incorporar nuevas viviendas al *stock* como para mejorar las existentes; para atender, mediante los subsidios, el problema del acceso, sin afectar desproporcionadamente los ingresos familiares; para solucionar problemas como el de la garantía de los arrendamientos, y otras que atendían a distintos problemas específicos.

Se daba así un importante golpe de timón a las políticas de "monocultivo" aplicadas entre 1993 y 2005 sobre la base de construir en forma casi serial vivienda mínima (los llamados "núcleos básicos evolutivos", creación de 1992) producida por empresas.

Sin embargo, la escasez de los recursos públicos disponibles (desde los noventa, en el orden de sólo el cinco por mil del PBI) hizo que, al repartirlos entre una variedad importante de programas, lo destinado a cada uno fuera obligadamente escaso y por ello no se lograra el impacto deseado y necesario.

En el nuevo período de gobierno, iniciado en marzo de 2020, se esperaba un fuerte cambio en esa situación, dado que los dos partidos por los que se inclinaron en la elección dos de cada tres votantes (el Frente Amplio y el Partido Nacional) reconocían el problema y se comprometían a solucionarlo: de forma más clara el FA, que en su programa incluía la

[1] Ingeniero civil, viviendista, docente universitario. Autor y coautor de investigaciones, libros y artículos sobre el tema de la vivienda y el hábitat populares. Fue asesor de la Intendencia de Montevideo (1990-92 y 1996-2000) e integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1986), y forma parte del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM desde su creación, en 2000.

[2] "Derecho a la Vivienda. Avances, retrocesos y asignaturas pendientes", en SERPAJ, *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2019*, ed. SERPAJ, Montevideo, diciembre 2019.

duplicación de los recursos del período 2016-2020[3], pero también el PN, si bien sin manejar cifras concretas[4].

Las señales de los nuevos tiempos, sin embargo, no han ido en esa dirección. Apenas instalada la flamante administración, el decreto 90/20 fijó el tope de ejecución presupuestal para el año 2020 "en el 85% de los créditos comprometidos del ejercicio 2019, correspondientes a gastos de funcionamiento e inversiones, cualquiera sea su fuente de financiamiento". El incremento de recursos comenzaba, entonces, con una reducción sensible de los que ya se disponía. Esto no se justificaba a partir de la situación de pandemia que vive el país, ya que sería declarada posteriormente. Por el contrario, el recorte generalizado y uniforme parece más bien estar en línea con el propósito de reducir el déficit fiscal, sustantivamente y cuanto antes.

Más allá de que se quitó importancia a este paso atrás, asegurándose que lo que se perdía por la rebaja de las partidas se recuperaría al ganar en eficiencia, la historia recuerda la del pájaro en mano y los cien volando. Y si alguna duda quedaba, las medidas de ralentizar los programas de realojos, suspender las escrituras de préstamos a cooperativas previstas en lo inmediato y eliminar una de dos las instancias previstas para otorgar nuevos cupos a estos grupos (los "sorteos") más bien parecen confirmar lo que la experiencia indica: que con menos recursos se hacen menos cosas.

Para el resto del quinquenio la situación no parece que vaya a ser diferente, por lo menos en lo que a los fondos públicos se refiere. El cuadro que sigue compara los recursos previstos para el Plan Quinquenal de Vivienda (PQV) 2016-2020, que es el que regirá hasta la aprobación del nuevo presupuesto, y el correspondiente al período 2021-2025, que regirá hasta que en 2025 se apruebe el siguiente. Los recursos, que están previstos en pesos del 1 de enero del año en que se elabora cada presupuesto, han sido deflactados, para hacerlos comparables, utilizando distintos indicadores: unidad reajustable (que evoluciona con el índice medio de salarios), índice del costo de la construcción, dólar

3 "Incremento de recursos. Para dar la necesaria prioridad a las acciones en materia de vivienda y hábitat, se incrementarán los recursos presupuestales de modo de poder atender los programas de urgencia, manteniendo (como mínimo) los destinados a los demás programas actuales (...). A tal efecto se hará un esfuerzo país para, como mínimo, duplicar los recursos presupuestales actuales en el Fondo de Vivienda, al que se incorporarán, además, los retornos de los préstamos ya otorgados y la captación de ahorro público y privado: en particular, inversiones de los fondos previsionales, que se estimularán mediante colocación de bonos rentables a mediano plazo." (*Bases Programáticas 2020-2025*, Frente Amplio, Montevideo, setiembre 2019).

4 "(...) la inversión pública en vivienda ha caído en estos años. Hoy el FNVU está en el orden de U$S 260 millones/año (0,4% del PBI), mientras que si se hubiera aplicado el criterio anterior" (de la Ley de Vivienda de 1968) "estaría en unos U$S 370 millones/año. Esa caída representa muchos ladrillos menos, debido al paralelo incremento del costo de la construcción. (...) La ineficacia" (estatal) "está claramente vinculada a problemas de gestión e insuficiencia de recursos (...)" (*Lo que nos une. Partido Nacional. Programa de gobierno 2020-2025*, Montevideo, agosto 2019). Este texto, y su contexto, figuran íntegramente en la Exposición de Motivos del Presupuesto 2021-2025 remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

e índice de precios de consumo (“inflación”). La comparación se ha hecho respecto de los recursos previstos para cada año de los dos planes y, como se ve, el nuevo plan tiene, según el indicador que se tome, una disminución de recursos de entre algo más de un 8% y casi un 12%.

Comparación recursos previstos PQV 2016-2020 y PQV 2021-2026

		FNV en $		
		FNV 2016.20 Al 1.1.2015	FNV 2021-25 Al 1.1.2020	Relación 2020/2015
Indicadores	UR	770,08	1198,78	1,557
	ICC	476,15	712,87	1,497
	U$S	24,473	37,531	1,534
	IPC	140,17	207,27	1,479
FNV	FNV $	6363	8740	1,374
	FNV deflactado por U$S	260	233	0,896
	fNVdeflactado por UR	8,26	7,29	0,882
	FNVdeflactado por ICC	6363	5838	0,917

Nota: Valores del FNV 2021-25 según PQV 2021-25, pág. 94; valores del FNV FNV 2016-20, según Presupuesto 2021-25, Exposición de Motivos.
Fuente: elaboración propia, según datos oficiales.

Si se opta por otros indicadores, o se compara lo proyectado para el próximo período con el promedio de lo realmente ejecutado en el actual, las cifras variarán, pero en cualquier caso estarán en el orden señalado. Esto indica que la respuesta a la gravedad del problema de la vivienda y a la prioridad que el gobierno le atribuye según se ha señalado, de todos modos, no alcanza para aplicarle más recursos.

La importancia que tiene esto es que, como decíamos al principio, la política mejor diseñada no consigue despegar si no se le aplican los recursos necesarios y suficientes. Y que si bien para determinados programas puede pensarse que los capitales privados puedan aportar (no los especulativos, desde luego, que tienen otras metas); una parte sustancial de las políticas, como por ejemplo el mecanismo de los subsidios, requiere sí o sí de los recursos públicos.

Importa repasar qué está sucediendo y qué va a suceder en algunos campos que marcamos como principales, de acuerdo a lo ya aprobado en la Ley de Urgente Consideración (N.° 19.889, LUC), y en el Presupuesto Nacional (PN) y Plan Quinquenal de Vivienda, éstos actualmente a estudio del Parlamento y ya con media sanción de la Cámara de Diputados.

Comencemos por los llamados *asentamientos irregulares*, otra de las declaradas prioridades para el período. Por esa razón, parece difícil pensar que no se dará a este programa

un énfasis especial, pero dada su complejidad, magnitud y costo la gran preocupación está en que, aunque el propósito declarado sea enfocarlo de manera integral (lo que no sólo implica regularizar el tema de la propiedad, sino también el tanto o más importante de la precariedad de una gran parte de las viviendas), al final se llegue a los "asentamientos cero" solamente transformando a los asentados en propietarios, sin abordar la otra cuestión, más dura. Lo que al fin y al cabo es: lo que resulta funcional al mercado, ya que permitirá que tierra que hoy puede ser valiosa esté disponible, compra o desalojos mediante, para programas inmobiliarios mucho más rentables. Maldonado es un muy buen ejemplo de cómo esto puede pasar y pasa. Por otro lado, las disposiciones presupuestales que permiten regularizar sin tener en cuenta las normas urbanísticas y edificatorias refuerzan esa sospecha y hace temer seriamente por el resultado.

En cuanto al acceso al suelo, más allá de la disputa por dónde quedaría la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) creada en 2008 y objeto de un fuerte tironeo entre la Dirección Nacional de Vivienda y la recientemente creada Dirección de Integración Social y Urbana[5], no está claro cómo se hará para potenciarla, si bien se reitera la posibilidad de acceder a tierra ociosa de propiedad fiscal, ya habilitada desde hace años por diferentes leyes.

Sobre el tema de las viviendas privadas desocupadas, en cambio, no ha habido ninguna mención, a pesar de su muy importante número. La ley 19.676 de 2018 que permite intimar a los propietarios de inmuebles vacíos y degradados a que los pongan en condiciones, so pena de su remate judicial, ha sido hasta ahora muy poco aplicada y no se menciona en los nuevos planes —y el proyecto de declarar la vacancia de los inmuebles abandonados presentado en el Parlamento en 2012, que nunca logró salir de comisión, mucho menos. La LUC, por iniciativa del gremio de los escribanos, dispuso una modificación en las disposiciones sobre la prescripción adquisitiva de inmuebles que permite, en determinadas condiciones, que sus poseedores obtengan la propiedad de estos, pero ésta parece ser más una medida apuntada al mercado que a su utilización por familias con necesidades de vivienda.

Por su parte, las perspectivas para el sistema cooperativo no están claras. Si bien las metas previstas en el PQV 2021-2025 no están lejos de las del anterior (aunque para acercar los números se suman a las viviendas terminadas las que estarán en ejecución, sin que se resten las que ya lo estaban), lo real —como ya se dijo— es que en 2020 habrá una sola postulación para 1000 viviendas (en vez de las 2000 habituales) y que se postergaron todas las escrituraciones, lo que recién empieza a destrabarse bastante lentamente. Asimismo, no está claro qué va a pasar con el tema de los intereses de los préstamos, asignatura pendien-

[5] Continuado luego por la órbita en que quedaría el Programa de Mejoramiento de Barrios, disputado por el Ministerio de Vivienda Territorial y la OPP.

te de la administración anterior, sobre el que las federaciones reclaman no pagar tasas de mercado sino simplemente las que se requieren para recuperar los costos operativos (2% en unidades reajustables). Tampoco se prevé, por ahora, la eliminación de impuestos a la vivienda social —incluida la cooperativa, pero también otros sistemas, ya que ahora sólo rige para MEVIR, los inversores privados y, de aprobarse ese artículo del PN, en los programas de regularización de asentamientos.

En materia de arrendamientos, por ahora no hay ninguna previsión de actuar sobre los precios —sometidos al mercado libre desde hace treintaiséis años, con el compromiso estatal de no innovar hasta 2034, yes uno de los precios de la economía que aumentó más a partir de aquel momento— ni de que la oferta del mercado pueda complementarse con el arrendamiento de viviendas de propiedad pública, modelo exitoso en muchos países. En el tema de las garantías, sin duda uno de los cuellos de botella del sistema, la solución adoptada en la LUC no fue fortalecer los mecanismos para otorgarlas, sino eliminarlas lisa y llanamente a cambio de dar la seguridad a los propietarios de procesos de desalojo y lanzamiento *express*, lo que muy probablemente los causará en masa. Tampoco está claro cómo operarán los subsidios, aunque subsidiar precios fijados en mercado libre equivale a pegarse un tiro en el pie.

La producción del mercado, a su vez, está actualmente concentrada en la construcción de vivienda de alto estándar en zonas privilegiadas de la ciudad, en general por inversionistas privados, y se ampara en la ley 18.795 de "vivienda promovida" de 2011 que exonera de impuestos a los inversores, pero pese a ello ha generado un *stock* de vivienda media de muy alto precio, sólo accesible al quintil más alto de ingresos de la población. Pese a que existía una opinión generalizada de la necesidad de rever este instrumento, hasta ahora la sola medida que se ha tomado ha sido levantar la única restricción que existía sobre el precio (topear el de una parte de las viviendas construidas para su adjudicación por el Ministerio de Vivienda). La eliminación de este tope, largamente reclamada por los promotores privados, fue una de las primeras medidas del nuevo gobierno.

En cuanto al marco legal y normativo, pese a la aprobación de la LUC y el envío al Parlamento del plan quinquenal y el presupuesto, es poco lo que se ha avanzado en la efectivización del derecho al hábitat y la vivienda, aunque algunas disposiciones vinculadas con las situaciones de violencia doméstica y/o basada en género aportan elementos auspiciosos (por ejemplo, considerarlas como causa de exclusión como beneficiario del Plan Juntos, pero sin afectar al núcleo familiar). Sigue en pie, en cambio, la ley 18.116 de 2007 que transformó en delito la ocupación de inmuebles (aún con fines de vivienda e incluso en condiciones en que podría aplicarse, de permanecer en el tiempo, la prescripción adquisitiva), medida que ya ha originado numerosos procesamientos.

En el estudio de gráficas se llama *punto de inflexión* a aquel en que se produce un cambio en el andamiento de la curva, que se asocia a una modificación de su concavidad, y por tanto de su pendiente de crecimiento, incrementándose o disminuyendo; en cambio, cuando hay un punto en que la concavidad se anula, pero sin cambiar su sentido, se habla de un *punto de retroceso*. ¿Vamos hacia un punto de inflexión o hacia un punto de retroceso? Todavía no está tan claro, aunque algunos cambios de paradigma respecto de la acción del Estado y su relación con el mercado hacen temer que vuelva a caerse en el error de pensar que la efectivización de los derechos se puede combinar con los negocios. En todo caso, la sociedad tendrá mucho que decir al respecto y de lo que diga, y cómo lo diga, también dependerá mucho lo que pase en definitiva.

Ambiente, extractivismos y derechos humanos: un repaso conceptual

Eduardo Gudynas
Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES),
Montevideo, Uruguay.

En los últimos años ha quedado en evidencia que existen relaciones muy estrechas entre los derechos de las personas y la extracción de recursos naturales. Eso no puede sorprender ya que en Uruguay, así como en muchos otros países del llamado "sur global", la exportación de lo que los economistas denominan como materias primas, y que en realidad son recursos tomados de la Naturaleza, no solamente se han mantenido, sino que se han multiplicado. Eso genera todo tipo de impactos que inmediatamente afectan los derechos humanos.

Entre ejemplos muy conocidos se cuentan las grandes minas a cielo abierto desde donde se extraen minerales para exportarlos, pongamos por caso, a China. No es raro que desde los trabajadores en esas minas a los habitantes de las poblaciones cercanas se denuncien impactos negativos en las condiciones de trabajo, la salud o el ambiente, que a su vez representan violaciones a los derechos.

Sin embargo, esas vinculaciones no siempre han sido abordadas en toda su complejidad. Además, hay analistas y militantes que consideran que ese tipo de problemas son propios de países petroleros o mineros pero no ocurriría en naciones agropecuarias como Uruguay.

El presente artículo repasa las reflexiones más recientes sobre las implicancias sobre los derechos humanos que tienen esas estrategias de exportación de materias primas. Ese tipo de actividades corresponde a los llamados extractivismos, y si bien se ha acumulado mucha evidencia sobre sus efectos negativos es común considerarlos únicamente en sus expresiones económicas o ecológicas. Pero en realidad los derechos de las personas y la Naturaleza están muy comprometidos con esas prácticas. Se ofrece una revisión conceptual acompañada con ejemplos para distintos países latinoamericanos pero a la vez se indica que varios de esos fenómenos ya están presentes en Uruguay.

Se alerta que más allá de los impactos locales propios de esas actividades está en marcha un fenómeno no siempre advertido, y que es potencialmente más grave, que consiste en cambios sustanciales en las políticas públicas y sus bases conceptuales para hacer posible

ese tipo de actividades. Una de sus consecuencias es resignarse a concebir como inevitable la violación de los derechos.

Extracción de recursos naturales

La extracción de riquezas naturales para enviar a otros sitios tiene una historia que parte de la colonia. A inicios de la década de 1990 ocurrió un cambio sustancial, con un notable aumento de las exportaciones de recursos naturales. A medida que el desarrollo convencional basado en alto consumo de bienes y energía se difundió en los países industrializados y entre las elites de las naciones del sur, la demanda por recursos naturales ha crecido a un ritmo vertiginoso.

Tuvieron lugar aumentos sustanciales en las exportaciones de minerales, hidrocarburos y agroalimentos. Se incrementaron sustancialmente las exportaciones de cobre, hierro, aluminio (basado en bauxita) y carbón entre otro, de hidrocarburos (tanto petróleo como gas natural), y de varios agroalimentos (liderados por la soja basada en variedades transgénicas). En Uruguay se repitió esa tendencia, al aumentar sus exportaciones de soja, pasta de celulosa y carne vacuna. Todos esos rubros corresponden a recursos naturales, y todo ellos expresan lo que han sido denominados como extractivismos[1]. Aunque los bienes comercializados sean distintos entre los países, las dinámicas son análogas. Sea en la minería de Perú y Bolivia, o en petróleo de Venezuela o Ecuador, como en la soja argentina o brasileña, todos ellos dependen de los mercados internacionales, manteniéndose destinos clásicos en el hemisferio norte aunque ahora sumándose el consumo desenfrenado desde China.

El hecho que esas apropiaciones estén orientadas a la exportación tiene como consecuencia que los volúmenes removidos son enormes, y esas escalas no siempre son entendidas adecuadamente. Por ejemplo, se cuentan millones de barriles de petróleo, millones de toneladas de minerales que a su vez implican que se removieran centenas a miles de millones de rocas, o millones de toneladas de granos. Los indicadores monetarios, como las balanzas comerciales medidas en dólares, no son adecuados para mostrar la gravedad de esta situación. En cambio, cuando se emplea un indicador físico como las toneladas de recursos naturales exportados, se observa que América Latina pasó de exportar 500 millones de toneladas métricas a inicios de los años 90, para trepar a 1 000 millones ton métricas en 2016.

La balanza comercial física, considerando exportaciones e importaciones, es deficitaria desde hace décadas, pero en los últimos años ha empeorado hasta llegar a – 600 millones ton métricas. Más de 500 millones ton métricas de recursos naturales fueron exportadas

[1] El concepto de extractivismos se describe y analiza en E. Gudynas, Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza, Lima, RedGE, CooperAcción y Claes, 2015. Más informaciones en www.extractivismo.com

hacia China y otros destinos asiáticos en 2016[2]. Dicho de un modo más simple, el consumismo de otras naciones está devorando a América Latina.

Al mismo tiempo, eso afecta áreas enormes en los países resultando en situaciones tales como que el 75% de la superficie de Perú está concesionada a mineras o petroleras, o como sucede con el avance de la deforestación en bosques tropicales (por ejemplo en la Amazonia) y subtropicales (como es el caso del Chaco en Argentina, Bolivia y Paraguay).

Impactos locales y derechos

Los sitios donde se implantan las actividades extractivas, sean minas, predios petroleros o áreas de cultivo o ganadería, son conocidos como enclaves. Allí ocurren todo tipo de impactos locales los que a su vez afectan múltiples derechos. Algunos ejemplos sirven para ilustrar la situación.

Las explotaciones mineras están asociadas a la contaminación de suelos, aguas y aire, especialmente por metales pesados. Esto hace que alcancen alimentos y agua de consumo por las poblaciones locales, y desde allí se contaminan a las personas. Por ejemplo, en la zona minera de minera de Espinar, en el sur de Perú, se encontró en la sangre de sus pobladores rastros de arsénico, cadmio, mercurio y plomo[3]. Otro tanto ocurre en las zonas donde operan pozos petroleros, ya que son repetidos los derrames de crudo. Se cae entonces en la paradoja que en sitios amazónicos, aunque el agua está muy presente ha sido contaminada por hidrocarburos y por lo tanto no es potable. En Ecuador, donde persiste esa contaminación desde hace décadas, se ha encontrado que las mujeres que viven a menos de 200 metros de las instalaciones petroleras tienen 147% más de abortos, así como incidencia de cáncer 30 veces por encima de las medias[4]. Quedan en claro los incumplimientos de derechos a la calidad de vida, a la salud y a un ambiente saludable.

Problemas análogos se repiten con los extractivismos agropecuarios. Una de las situaciones más conocidas se refiere a la contaminación por agroquímicos en los monocultivos de soja, y especialmente por el herbicida glifosato. Por ejemplo, en Argentina se han reportado asociaciones entre esos químicos con aumento en la incidencia de trastornos endócrinos e inmunológicos, de los abortes espontáneos y malformaciones neonatales, y cáncer[5]. No debe olvidarse que ese herbicida está enfrentando más de 150 mil demandas

[2] Un análisis actualizado sobre el comercio físico latinoamericano se ofrece en J. Infante Amate, A. Urrego Mesa y E. Tello Aragay, Las venas abiertas de América Latina en la era del antropoceno: un estudio biofísico del comercio exterior (1900 – 2016), Diálogos, revista electrónica de historia, Costa Rica, 21 (2): 177-214.

[3] Cooperacción y otros, Metales pesados tóxicos y salud pública: el caso de Espinar, Cooperacción, Lima, 2016.

[4] N. Fuynes y C.M. Pérez, La huella tóxica de Texaco en Ecuador, Ecologista No 89, 2016.

[5] M. Ávila Vázquez, Agricultura tóxica y pueblos fumigados en Argentina, +E: Revista de Extensión Universitaria, Universidad Nacional del Litoral, 4(4), 28-34, 2014.

judiciales en Estados Unidos; en los tres juicios que lideran los casos colectivos, se encontró responsable a su manufacturadora, Monsanto (hoy controlada por Bayer)[6]. Todos estos casos ocurren en situaciones que existen en Uruguay, y donde también se han repetido denuncias ciudadanas. En todos los casos esos extractivismos violan derechos a la calidad del ambiente y la salud.

En cuanto a los derechos laborales existen todo tipo de incumplimientos en los enclaves extractivistas. Esto se puede ilustrar con lo que ocurre en las plantaciones bananeras de Ecuador, uno de los principales rubros de exportación no-petrolera en esa nación. Se registra una alta informalidad, con trabajadores que no posee seguros de accidente o salud, que no reciben el salario mínimo, y que tampoco cuentan con salvaguardas sanitarias por accidentes o por la exposición a los agroquímicos empleados en el cultivo. Los intentos de organización sindicales son hostigados y los líderes locales son amenazados[7].

Los extractivismos también padecen de alta incidencia de trabajo infantil, lo que a su vez desemboca en más derechos violados. En Colombia se ha estimado, por ejemplo, que de 200 mil a 400 mil niños trabajan en minas informales o ilegales[8].

En los enclaves mineros y petroleros es común que se instalen sitios de prostitución, lo que a su vez están asociados a redes de tráfico de niñas y adolescentes. En el sur de Perú, donde se practica la minería de oro en ríos, se han denunciado situaciones gravísimas, con pequeños caceríos donde pueden haber decenas de los llamados "prostibares", con de mujeres que provienen de distintas zonas del país y de la vecina Bolivia[9].

A su vez, los extractivismos producen impactos económicos y productivos que a su turno terminan involucrando derechos. En los países andinos el avance de los extractivismos petroleros, mineros y agrícolas desplaza a las actividades tradicionales campesinas o a las comunidades indígenas, por lo cual se violan múltiples derechos. La situación más dramática se debe a mineros de oro en ríos amazónicos que invaden las tierras de pueblos indígenas. Una reciente revisión muestra que se han ocupado 370 territorios indígenas en la Amazonía, y si a ellos se agregan las concesiones otorgadas por los gobiernos se eleva a

[6] Los casos en cuestión sonJohnson v. Monsanto Co., donde un jardinero con cáncer terminal inició la demanda y el jurado declaró a la empresa negligente y maliciosa, imponiéndole una compensación de US$ 289 millones, luego reducido por la juez a US$ 78,5 millones. Le siguieron los casos de Pilliod et al. v. Monsanto Co., donde el jurado otorgó US$ 2 mil millones a la pareja demandante, luego reducido a US$ millones; y Hardeman v. Monsanto Co., con un veredicto por US$ $80 millones.

[7] A. Macarof , Trabajadores bananeros bajo un régimen violencia: violación a los derechos laborales (2014-2017), Instituto Estudios Ecuatorianos, Quito, 2018.

[8] Defensoría del Pueblo Colombia, La minería de hecho en Colombia. Bogotá, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2010.

[9] Existen múltiples reportes sobre esta grave situación; como ejemplo consultar Promsex, Crecer seguras en Madre de Dios, Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, Lima, 2016.

1131. Los indígenas son desplazados por la violencia en muchos sitios y en otros deben abandonar las zonas porque la contaminación con mercurio de las aguas y la pesca. Se estima que al menos 30 ríos amazónicos ya están contaminados por mercurio[10]. Otra vez se violan todo tipo de derechos, desde los de salud y calidad de vida a aquellos que son específicos para indígenas como los de administrar sus propios territorios.

Los enclaves extractivismos operan articulados con redes de comunicación, como pueden ser carreteras o ferrovías por las cuales reciben insumos y envían los recursos removidos, o las redes de oleoductos o gasoductos. A su vez necesitan de obras de infraestructura de apoyo o soporte como pueden ser represas para contar con agua de riego o depósitos para materiales descartados. Cada una de esas obras genera, a su vez, sus propios impactos y en todos ellos hay derechos comprometidos.

Por ejemplo, los oleoductos tienen efectos ecológicos negativos, permite la entrada de grupos criminales a tierras indígenas y campesinas, y por si fuera poco, sufren repetidos fallos. En la Amazonia de Perú se estima que cada tres meses ocurre una rotura o accidente en algunos de los oleoductos, derramándose miles de barriles que contaminan amplias zonas[11].

En el caso de las mineras, una necesidad inevitable es contar con represamientos donde depositan residuos acuosos, muy tóxicos, llamados relaves. Esos diques pueden ser enormes, producen múltiples impactos y además son riesgosos, ya que si ocurre una ruptura se desencadena un desastre. Desafortunadamente Brasil ha sufrido dos de esos casos, constituyéndose en los accidentes mineros más severos en el continente.

En 2015 colapsó la represa de relaves de Mariana (Minas Gerais), operada por las corporaciones mineras Vale y BHP Billiton. Murieron por lo menos 18 personas, se volcaron más de 60 millones m3 de lodos tóxicos, y los impactos ambientales y sociales fueron muy severos. Pocos años después, en 2019, en Brumadinho (Minas Gerais), colapsó una represa de la corporación Vale. Un enorme río de lodos tóxicos de al menos 12 millones m3, descendió arrasando todo a su paso; murieron 259 personas y se destruyeron múltiples ecosistemas, todo lo cual a su vez implicó muchos otros daños sociales, económicos y ambientales.

En esos dos casos se comprobó que no se respetaban las normas ambientales, no se aseguraban las condiciones de seguridad, operaron redes de corrupción con las autoridades que debían monitorear y fiscalizar esas represas, no se advertía ni a los trabajadores ni a las

---

[10] P. QuijanoVallejos, P. Veit, P. Tipula y K.Reytar, Undermining Rights: Indigenous Lands and Mining in the Amazon, WRI y RAISG, Washington, 2020.

[11] G. Honty, Perú: 60 derrames en 15 años, Servindi Lima y EnergíaSur, 2016, en: http://energiasur.com/derrames-en-peru-cuando-el-accidente-es-una-certeza/

poblaciones locales sobre los riesgos que enfrentaban, y por el contrario se negaban muchos de sus derechos para acallar sus voces de alerta.

Bajo estas condiciones no puede sorprender que los extractivismos desencadenen resistencias en las poblaciones locales y que en muchos casos escalen en conflictos severos. Como los extractivismos tienen enorme riesgo es común que sus promotores, sean empresas y gobiernos, busquen eludir los derechos a la información y la participación ciudadana. Parecería que entienden que cuánto menos se sepa en las comunidades locales o si se bloquean las vías de reclamo o rechazo, se podrán llevar adelante esos emprendimientos. En algunos países además se incumplen los derechos a consultar a las comunidades indígenas y contar con su consentimiento previo.

En este marco proliferan los conflictos. Como indicación de la situación es útil señalar que el Observatorio de los Conflictos Mineros en América Latina tiene registrados 277 casos en todo el continente.

Una mirada a todo un país, en su conjunto, sirve para resumir la situación actual. Ese ejercicio acaba de completarse para Bolivia, cubriendo el lapso de tiempo cubierto por los distintos gobiernos presididos por Evo Morales (2006 a 2019), y considerando los reportes provistos por más de medio centenar de organizaciones ciudadanas de ese país (desde federaciones indígenas a grupos ambientalistas, desde centro de estudios a las comisiones de derechos humanos)[12]. En una primera evaluación, considerando los derechos reconocidos por la propia constitución boliviana, hay por lo menos 20 de ellos vinculados a esta problemática (referidos a la calidad de vida, los pueblos indígenas, el ambiente y las salvaguardas de libertad, asociación y acciones de las personas). Se encontró que fueron violados todos ellos en al menos un caso de extractivismo petrolero; en la minería se incumplieron 18 derechos, y en la agropecuaria 11 de ellos.

Apelando a una evaluación que además sume los derechos reconocidos por compromisos internacionales, se llega a un conjunto de 32 derechos. Todos ellos fueron incumplidos en los extractivismos mineros, seguidos por los petroleros (30) y agropecuarios (28).

El caso boliviano además revela que los incumplimientos ocurren bajo emprendimientos que son privados como estatales; entre los primeros se observan muy distintos regímenes de propiedad como pueden ser compañías nacionales o extranjeras, pero también son muy graves bajo las cooperativas mineras. La propiedad de los recursos naturales o de los agentes que lo extraen no determina mejores cumplimientos del marco de derechos.

De modo análogo, en Ecuador, donde ocurrió la innovación de reconocer los derechos de la Naturaleza en su nueva constitución, siguen sin ser cumplidos a cabalidad en los

[12] El estudio detallado está disponible en O. Campanini, M. Gandarillas y E. Gudynas, Violencia y derechos en los extractivismos. Extrahecciones en Bolivia y América Latina, La Libre, Cochabamba, 2020.

extractivismos mineros o petroleros. En Colombia por un lado se reconocieron derechos propios a cuencas de ríos para así intentar frenar la contaminación por la minería, y por el otro también se adjudicaron derechos a una ecoregión, la Amazonia, para así detener la deforestación. Ninguna de las dos medidas han sido efectivas hasta el momento.

Efectos derrame y política

En el análisis de los extractivismos es importante diferenciar entre los impactos locales y los llamados "efectos derrame". Los primeros son los que se identificaron arriba, tales como la contaminación en la zona donde se ubican los enclaves. En cambio, el concepto de efectos derrame no está acotado a las consecuencias locales, sino que involucran cambios en las políticas públicas como en los conceptos políticos que son promovidos para implantar y proteger a los extractivismos.

Una de las expresiones más comunes de esos efectos derrame están en las flexibilizaciones de las normas sociales, laborales y ambientales. En varios casos, para poder iniciar un emprendimiento extractivo las empresas reclaman, o los gobiernos ofrecen ventajas tales como reducir las exigencias ambientales, con lo cual se comprometen los derechos a un ambiente sano, o bien se limitan opciones para los trabajadores con lo cual se recortan sus derechos laborales.

Un ejemplo de esto han sido los llamados permisos ambientales express, que eran justificados como necesarios para asegurar la inversión extranjera en los extractivismos. Medidas de este tipo de intentaron primero en Perú y Colombia, para luego ser repetidas en otras naciones. En Uruguay el mismo propósito estuvo detrás de la intención del gobierno de J. Mujica en remover la Dirección Nacional de Medio Ambiente del ministerio donde estaba ubicada, para colocarla dentro de la Presidencia o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y de ese modo acelerar los permisos ambientales para el proyecto minero de Aratirí que consideraba en aquellos años.

Es importante advertir que esos efectos derrame en muchos ocurren antes que se instale un emprendimiento extractivo y por lo tanto no constituyen impactos desencadenados por sus actividades. Además, una vez aprobados esos cambios, no quedan restringidos a un emprendimiento sino que extienden a todo tipo de actividades. Tampoco están acotados a un sitio sino que operan sobre todo el territorio. Dicho de otro modo, esas modificaciones se "derraman" sobre toda la geografía de un país y en todas sus actividades, lo que explica su nombre.

Se reconocen efectos derrame en múltiples dimensiones. Además de las ambientales, los hay sociales y laborales, los que involucran la economía, justicia, política y democracia. Esos efectos no sólo actúan sobre medidas o acciones de los gobiernos sino que operan

sobre los conceptos básicos que son empleados en las políticas públicas. Esto reviste una singular importancia.

Es que como se ha indicó arriba, se ha vuelto común que los extractivismos operen bajo distintos incumplimientos de los derechos. Son tantos que emerge una tendencia que indica que esas violaciones no representan excepciones sino que se han vuelto muy comunes. Las posturas convencionales consideraban que el incumplimiento de un derecho, como por ejemplo contaminar el agua en un sitio, serían hechos aislados, a veces accidentes tecnológicos o la desaprensión de algún funcionario. Sin embargo, el examen de los extractivismos sudamericanos revela que la tendencia es otra. No sólo se generalizan los incumplimientos sino que se ha naturalizado esa situación, y por ello persiste la contaminación en el medio rural o el hostigamiento a los grupos locales.

Esa condición es resultado de los efectos derrame, ya que no solo se deben al relajamiento en controles, fiscalización y penalización de los incumplimientos, sino que también se debilitan las nociones de la justicia y los derechos. Como los extractivismos actuales son cada vez más intensivos y agresivos, se vuelve necesario incumplir todo tipo de derechos para poder sostenerlos. Además, si se informara adecuadamente a la población sobre sus riesgos e implicancias, y si ésta participara en la toma de decisiones, justamente como indican varias normativas en derechos, seguramente muchos emprendimientos no serían aceptados. Por lo tanto, los efectos derrame que debilitan y recortan el marco de derechos y su cumplimiento se han vuelto condiciones previas necesarias para sostener a los extractivismos.

No debería pensarse que Uruguay está ajeno a esa dinámica. Aunque en otra escala, no puede negarse que hay amplias mayorías de la ciudadanía, especialmente en la región metropolitana, que no reaccionan ante la grave contaminación de la cuenca del Río Santa Lucía, la que claramente compromete derechos sobre salud y ambiente. La cuestión apenas cobra relevancia cuando las cianobacterias alcanzan una gravedad que las lleva a los medios de prensa. Pero no ha caído ningún ministro de agricultura ni de ambiente sea por no haber sido capaces de solucionar el problema ni por su continuado agravamiento.

Eso es justamente lo que hacen los efectos derrame: blindan los extractivismos ante las críticas, proveen legitimaciones para que más allá de sus impactos locales negativos sean mantenidos al presentarlos como indispensables para otros fines, usualmente económicos. De ese modo hay derechos que quedan debilitados y relegados, y se acepta que sean incumplidos.

En otros países la situación es mucho más grave ya que esos derrames explican que para los extractivismos se tolera la corrupción, que se lidie con indígenas y campesinos como si no fueran ciudadanos plenos o legítimos, que se repita el trabajo esclavo o que existan re-

des de tráficos de niñas y adolescentes. Los casos extremos son aquellos donde la violencia opera en los extractivismos, y los que se oponen a ella son objeto de persecución, golpizas o son asesinados.

Hostigamiento y violencia

Tanto a nivel de las circunstancias locales como por medio de efectos derrame, se busca evitar que las personas se organicen para resistir a los extractivismos, o se intenta acallar a las organizaciones ciudadanas que los denuncian. En ello también se violan varios derechos ciudadanos muy conocidos.

Por ejemplo, en Ecuador el anterior gobierno hostigaba a los líderes ciudadanos, se modificó el marco regulatorio de las asociaciones civiles, se clausuró una ONG ambientalista, y algunos líderes indígenas fueron judicializados. En Argentina, Brasil y Perú se descubrió que cuerpos de seguridad estatal o empresas de seguridad con la complicidad policial, espiaban a las organizaciones ciudadanas.

El hostigamiento contra las organizaciones ciudadanas puede escalar en violencia. Esto incluye, por ejemplo, hostigar físicamente a pobladores locales, reprimirlos apelando a la policía o fuerzas de seguridad privadas, o incluso el asesinato. América Latina es la región más peligrosa del mundo, y Brasil y Colombia están entre los países que lideran la lista con el mayor número de asesinatos, y la mayor parte están directamente vinculados a sectores extractivos, como la explotación minera o forestal.

Para ilustrar esto es oportuno recuperar la información provista por la Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil. En su último informe encontró que en 2018 aumentaron los conflictos en el medio rural comparados con el año anterior (totalizando 1 489 casos). La mayor parte de ellos se debieron a disputas sobre tierras y territorios involucrando un estimado de un millón de personas, la mayoría en la Amazonia. Ocurrieron 28 asesinatos, la mitad fueron líderes locales, y es por ello que la Comisión entiende que esa es una "violencia pedagógica" donde se castiga con la muerte a los que intentan "frenar el desarrollo". A su vez, el Consejo Indigenista Misionario registró para 2018 un aumento sustancial de invasiones de tierras, explotación ilegal de recursos naturales alcanzando 109 casos, y un aumento del 22,7% en el número de asesinatos de indígenas (135 personas)[13].

Esas informaciones muestran que se avanza sobre tierras indígenas o campesinas para tomar control sobre ellas de modo de poder practicar en unos casos extractivismos mineros de oro y en otros agropecuarios, y que todo eso ocurre con creciente violencia, llegando al

[13] Datos basados en: Comissão Pastoral da Terra. Conflictos no Campo Brasil 2018, Centro Documenta çãoDom Tomás Balduino, CPT, Goiânia, 2019. Conselho Indigenista Missionário, RelatórioViolência contra os povos indígenas no Brasil. Dados de 2018, CIMI, Brasilia, 2019.

asesinato de los líderes locales que se oponen o que organizan a las comunidades. La misma situación ocurre en Colombia, y es análoga a la que se registra en zonas de Bolivia, Paraguay, Perú o Chile.

Los extractivismos avanzan en este contexto de violencia porque persiste la impunidad. Los derechos son incumplidos impunemente en unos casos por la incapacidad o inefectividad de la policía y de los juzgados en investigar los casos, identificar a los responsables, juzgarlos y penalizarlos. También incide en esto que el propio Estado ejerce la violencia contra los defensores del ambiente, o la toleran para no afectar los emprendimientos extractivos que los entienden necesarios para promover el crecimiento económico. Tampoco puede olvidarse el papel de la corrupción sea sobre la policía o los juzgados. Finalmente, como muchos enclaves extractivos se ubican en sitios remotos, allí la presencia estatal es acotada o nula.

Ante estas situaciones se utiliza el término extrahección. Este vocablo tiene su origen en el término latino "*extrahere*", donde "ex" significa fuera, y "trahere" alude a quitar y arrastrar hacía sí. Por lo tanto, extraher es entendido como el acto de tomar o quitar con violencia; es decir "arrancar" los recursos naturales, sea de las comunidades como de la Naturaleza. Las extrahecciones son esos extractivismos extremos teñidos por la violencia y donde no se respetan los derechos.

Las extrahecciones comprometen sobre todo a los pueblos indígenas. Ellos padecen un problema doble, ya que por un lado están los incumplimientos en los derechos por los impactos extractivistas dentro de sus territorios, pero además se les niegan o reducen en la práctica sus derechos como ciudadanos plenos. De ese modo, los grupos indígenas deben luchar primero por reivindicarse como ciudadanos a ser respetados y atendidos por el Estado, incluyendo al sistema judicial, y luego bregar por evitar los extractivismos. Todo esto en un contexto de violencia y hostigamiento.

Esto explica que para algunos pueblos indígenas los extractivismos actuales se han convertido en su principal amenaza. En 2011, el relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos y las libertadas fundamentales de los indígenas, advirtió que en algunos casos está poniendo en riesgo la existencia misma de esas naciones originarias. Más recientemente, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), señaló que en la cuenca amazónica existen violaciones y riesgos para todos los tipos de derechos y en todos los extractivismos, y precisó que la minería es una de las principales amenazas[14].

[14] CIDH. 2019. Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Te contamino, violo tus derechos, pero te pago

Una de las reacciones más comunes ante los derechos violados en los extractivismos es ofrecer algún tipo de compensación económica. De hecho, no son pocas las comunidades locales que elevan demandas en ese sentido, tales como reclamar algún subsidio en dinero, aportes empresariales para obras sociales en la zona (como escuelas o policlínicas) o acceso directo a puestos de trabajo en el enclave.

El problema que está por detrás de todo esto es que la compensación económica no anula los impactos ambientales o sociales, ni sirve para solucionar los problemas en los derechos. Por el contrario, podría decirse que se convierte en algo así como "te contamino, violo tus derechos, pero te pago".

Un caso elocuente se observó en Bolivia, con el interés en construir una enorme represa hidroeléctrica en un territorio indígena amazónico. La empresa estatal buscó la autorización de los dirigentes locales a cambio de obsequios como un kiosko y un motor fuera de borda. Ante eso, un líder local reflexionaba que era "triste" que los comunarios festejaran esos aportes ya que a su juicio son parte de sus derechos[15].

En efecto, en muchos casos las supuestas compensaciones, sobre todo cuando involucran servicios en salud o educación, en realidad no son tales sino que son acciones que el Estado necesariamente debería asegurar. En cambio, ante su ausencia, los promotores de los extractivismos, sean el gobierno o las empresas, ofrecen esas obras o servicios pero a cambio de aceptar los emprendimientos.

Esta vinculación tampoco es ajena a la situación uruguaya. Debería reflexionarse sobre algunos esquemas de donaciones o ayudas desde las grandes empresas vinculadas a megaemprendimientos, tales como los apoyos a grupos locales, equipos de fútbol, materiales para escuelas, etc., ya que en los hechos actúan como compensaciones para conseguir adhesión en la opinión pública por vías distintas a los compromisos que pudieran haber sobre los derechos a la salud o un ambiente de calidad.

Extractivismos y derechos: una urgente atención

Los extractivismos se han generalizado en toda América Latina, convirtiéndose en el principal factor de alteración de su geografía y ecología. A la vez, está en el centro de múltiples conflictos y presiones económicas por su relevancia en proveer productos de expor-

[15] Álex Villca de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas para la Defensa de los Territorios y Áreas Protegidas, Contiocap, San Miguel del Bala autoriza a ENDE estudios hidroeléctricos a cambio de tinglado, Agencia Nacional Fides, La Paz, 2 julio 2019, en: www.noticiasfides.com/economia/coordinadora-san-miguel-de-el-bala-autoriza-a-ende-estudios-hidroelectricas-a-cambio-de-tinglado-398831

tación. Eso explica que ocurran todo tipo de incumplimientos de derechos en ese tipo de actividades. Uruguay no está ajeno a ninguno de esos fenómenos.

Como se ha repasado en este artículo, las afectaciones van desde recortar derechos de acceso a la información y la consulta ciudadana, para seguir con las manipulaciones en las evaluaciones ambientales o económicas, y continuar hacia distintos tipos de criminalización y hostigamiento. El extremo está en los casos de represión, agresiones o incluso asesinatos, propios de las extrahecciones. A su vez, el incumplimiento de derechos, incluso de aquellos como los de acceso a la información o participación, también involucran un tipo de violencia. La relación es recíproca y estrecha, y desemboca en las extrahecciones.

La dimensión ambiental en toda esta problemática ya no puede ser dejada en segundo plano. Todos “los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental” y su disfrute depende de un ambiente propicio, advierte el Consejo de Derechos Humanos de la ONU[16]. Los derechos no son independientes entre sí, sino que son mutuamente dependientes, y por ello, los incumplimientos en los derechos sobre ambiente y salud afectan a todos los demás.

Uruguay cuenta con una cobertura de varios derechos que pueden estar directamente involucrados en los extractivismos, pero al mismo tiempo sufre una situación única y rara en el continente. Es el único país cuya constitución no reconoce un derecho a un ambiente sano o a la protección ambiental. En cambio, en el artículo 47 se indica que la protección del ambiente es de interés general, lo cual remite a un discutible balance entre los intereses particulares y los colectivos.

Son evidentes los impactos locales de varios extractivismos uruguayos, y con ello la afectación a los derechos. Pero a la vez, operan los efectos derrame en cuestiones como el acceso a la información o la participación. El anterior gobierno llevó a la inoperancia a la principal instancia de información y consulta en políticas ambientales (la Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente – COTAMA en el anterior Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Al mismo tiempo, el informe del relator especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU al abordar la situación en Uruguay en 2018, señaló ese tipo de problemas[17]. Ese informe también advierte que los mecanismos de denuncia y fiscalización son unas veces confusos, en otros insuficientes, o muy lentos y costosos.Esa situación no mejoró e incluso podría decirse que se agravó, debido a medidas

[16] Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, J. H. Knox, A/HRC/22/43, 2012.

[17] Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay, A/HRC/37/58/Add.1, 2018.

muy cuestionables como realizar audiencias públicas en la jornada previa a un feriado, escamoteando de ese modo la participación vecinal.

La creación del nuevo Ministerio de Ambiente tampoco asegura una mejora ya que solamente se procedió a una participación del anterior Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se perdió la oportunidad para resolver las contradicciones y tensiones que se tienen con las múltiples competencias ambientales que todavía residen en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esa es una cuestión de enorme relevancia ya que varios de los problemas ambientales más urgentes del país, como la contaminación de aguas y suelos, están asociadas a prácticas agropecuarias que debería regular el MGAP.

Es por todas estas razones que nos encontramos ante nuevos desafíos que requieren acciones urgentes para repensar los derechos junto a los modos por los cuales se aprovecha la Naturaleza, se organizan nuestras economías, o se concibe la calidad de vida.

La escalera de las extrahecciones: Incumplimientos de derechos humanos en los extractivismos ordenados en niveles crecientes de violencia. Se conforma una “escalera” donde los incumplimientos en unos derechos permiten que a su vez se violen otros, incrementándose la violencia, llegando al extremo de los asesinatos. Estos ocurren por muertes por fuerzas policiales o militares que reprimen protestas ciudadanas, o más frecuentemente por asesinatos de líderes locales, sea por sicarios, por funcionarios de emprendimientos extractivos o por bandas criminales.

Una mirada política a los derechos humanos en el segundo lacallismo

Gabriel Delacoste[1]

Hay muchas formas de informar sobre el estado del cumplimiento de los derechos humanos en un país. Una, las más usual y muchas veces la más útil, es recabar denuncias e investigar sobre violaciones a los derechos, documentarlas y publicarlas. Los estados y los gobiernos (también los actores políticos, las empresas y los particulares) tienen que saber que alguien los está mirando, que sus atropellos van a ser públicos, y que van a tener que responder ante los mecanismos nacionales e internacionales, y ante la opinión pública.

En América Latina, hace ya un tiempo que las instituciones democráticas están en problemas, la violencia política aumenta y los derechos retroceden. Uruguay no es la excepción, y por eso va a ser necesaria en esta coyuntura mucha atención para la denuncia. Es necesario también hacer un esfuerzo por entender la situación en la que se dan estos problemas, y por eso para pensar los derechos humanos en Uruguay hoy es necesaria una mirada propiamente política.

Es que en el país se está dando una disputa por los derechos. Después de todo, el actual es un gobierno liberal, y el liberalismo es una forma de entender la protección derechos fundamentales, como la libre expresión, la libre asociación, el libre movimiento, la seguridad y la vida, contra la tiranía (incluida la que ellos llaman “tiranía de la mayoría”). Junto a la mayoría liberal, convive en el gobierno una importante corriente ultraderechista, en polémica abierta contra los derechos humanos y las instituciones y organizaciones que los defienden. Esto, al mismo tiempo que se da un retroceso notorio en los derechos, incluidas pérdidas de derechos sociales y abundantes denuncias de abuso policial.

La cuestión de los derechos en el Uruguay contemporáneo queda planteada de una forma compleja. Más aún porque en la actual oposición partidaria, el Frente Amplio, son hegemónicas posturas progresistas que plantean a los derechos como su principal bandera. La medida en la que el FA efectivamente gobernó en nombre de los derechos (humanos, civiles, de la “nueva agenda”) es un tema sumamente polémico y discutible. Sin dudas, hubo terrenos de avance, otros de retroceso y otros sumamente ambiguos y contradictorios. Pero en este artículo no voy a detenerme en eso, sino apenas constatar que la ideología progresista reivindica los derechos.

Presentarse de esta forma tiene sus ventajas para el progresismo, porque facilita cierto tipo de disputa hegemónica. En la medida que los derechos son universales, y por lo tanto su

[1] Politólogo, trabaja como periodista en el semanario Brecha.

defensa es el interés de todos, el defensor de los derechos va a ser el defensor de todos, y por lo tanto aspirante a liderar a la sociedad en su conjunto. Además, justificar políticas públicas refiriendo a los derechos les da un sustento normativo fuerte. Y no es menor que existe toda una red de instituciones, organizaciones y normativas en las que ampararse y con las que dialogar si uno se inscribe en este campo. El problema es que esto puede hacer olvidar a los progresistas de que la suya no es una aplicación neutral de los derechos "tal como son", sino una postura política entre otras, que también disputan hegemonía, a veces desde otras interpretaciones de lo que son "los derechos", y a veces desde la polémica con el "enfoque de derechos".

Y las polémicas no son sólo por derecha. Si bien es cierto que el contenido que el "enfoque de derechos" ha incorporado en las últimas décadas a nivel internacional ha servido, por lo menos en América Latina, como espacio de diálogo con las demandas de los movimientos sociales, las necesidades de las poblaciones y las resistencias frente a lo peor de los ajustes neoliberales y las represiones autoritarias, también es cierto que los derechos no son suficientes para oponerse a estos embates, y no pueden ser sustitutos de la organización política, de la construcción de consmovisiones alternativas a la capitalista ni de la elaboración de agendas concretas de reforma social.

El liberalismo

En Uruguay gobierna el liberalismo. El carácter liberal de este gobierno puede apreciarse en muchas de sus posturas y políticas. En primer lugar, en su promesa electoral de no retroceder en la "agenda de derechos". Esta promesa está siendo parcialmente perforada y lo va a ser aún más, pero que se haya hecho no es algo menor: perfectamente el gobierno podría proponerse dinamitarla como primera prioridad, lo que le sería fácil por gozar de amplias mayorías parlamentarias. Derechos como el aborto, el cambio de sexo registral, el matrimonio igualitario y el consumo de marihuana pueden pensarse como extensiones de las libertades personales, y por lo tanto son compatibles con una postura liberal (podrían pensarse estas mismas políticas de forma no liberal, si se las plantea como lucha contra estructuras de dominación como el patriarcado, o contra el imperialismo estadounidense encarnado en la DEA). El hecho de que exista voluntad de mantenerlos es una señal clara de que los elementos liberales prevalecen en la interna del gobierno sobre los conservadores y religiosos (católicos y evangélicos), que tienen mucho peso en el gobierno (esto no quita de que conservadores y religiosos del gobierno son en muchos casos, *además* liberales).

La reacción del gobierno frente a la pandemia de coronavirus fue también típicamente liberal. En lugar de decretar una cuarentena obligatoria, toques de queda, vigilancia forzosa, se optó por exhortar a la población a quedarse en casa, no declarar formalmente un estado de excepción (más allá de la emergencia sanitaria, cuyas connotaciones políticas habría que estudiar) y crear gradualmente una complejísima y probablemente incumplible maraña de protocolos para abrir las diferentes actividades de forma controlada, minimizando riesgos. Esta estrategia fue exitosa y gozó de gran apoyo popular. También planteó un típico problema

liberal: si bien formalmente no obligó a nada, en los hechos sucedió la cuarentena (en parte gracias a los esfuerzos del propio gobierno), lo que hizo que los perjuicios económicos de la cuarentena no fueran formalmente responsabilidad del gobierno, y que los problemas de su estrategia no fueran su culpa, ya que la respuesta a la pandemia estaba librada a la "libertad responsable". Un ejemplo fue la forma como el presidente Lacalle justificó la no declaración de una cuarentena general obligatoria, argumentando que no podría reprimir a un laburante que saliera a hacer el mango, pero omitiendo el hecho de que, ante la cuarentena que de hecho estaba sucediendo, a ese laburante difícilmente le iba a ir bien. En el mismo sentido, la metáfora de las "perillas" para pensar la calibración de los controles regulatorios sobre las diferentes actividades sociales según su riesgo, es un ejemplo perfecto del tipo de gubernamentalidad neoliberal que Foucault describe en "Nacimiento de la biopolítica".

La Ley de urgente consideración, aprobada en los primeros meses de gobierno, es también un documento impecablemente liberal. Desregula la producción de chorizos y las adopciones. Flexibiliza los controles al lavado de activos. Facilita los desalojos de inquilinos. Favorece la transformación de la educación en un sentido mercantil. Y en la misma dirección van la negativa a aumentar los impuestos a los ricos y los grandes capitales, y el presupuesto de ajuste presentado por el gobierno.

Un progresista, leyendo estas líneas, podría advertir una contradicción. Al leer en las líneas anteriores cosas que se pueden interpretar como retroceso de derechos, tendría que discutir la afirmación inicial de que el liberalismo es en algún sentido la defensa de los derechos. Pero la contradicción es solo aparente, y se soluciona entendiendo la forma como los liberales piensan la cuestión de los derechos. Una forma de plantearlo es esta: mientras para los liberales hay "pocos derechos" (propiedad, seguridad, libertad de expresión y de circulación), para los progresistas hay "muchos derechos" (educación, salud, tiempo libre, vivienda, igualdad de oportunidades, derechos específicos para minorías étnicas, sexuales y religiosas).

Los liberales pueden, llegado el caso, reconocer a algunos de estos "muchos derechos", pero siempre de forma subordinada en una jerarquía en la que prevalecen siempre los "pocos derechos", especialmente la propiedad, llamada por el ex-presidente Sanguinetti "la primera de las libertades".

Los liberales, de hecho, consideran que los "muchos derechos" puedan ser un peligro para los "pocos derechos", porque si, por ejemplo, estuviera habilitado violar la propiedad (cobrando impuestos progresivos a tasas confiscatorias) para cumplir con el derecho a la vivienda, eso habilitaría una mayoría electoral pudiera despojar a una minoría. La posibilidad de una "tiranía de la mayoría" es una de las principales razones por las que los liberales plantean la necesidad de consagrar derechos y limitar la democracia con "pesos y contrapesos". Claro que la minoría en la que están pensando muchos liberales, de Locke a Hume a Mill, son los miembros de la clase alta (que son minoría en todas partes). Los miembros de esa clase tienen, además, para la ideología elitista implícita en la mayoría de las posturas liberales, un rol fundamental en la sociedad, como élite dirigente y como creadores de nue-

vas formas de vida. Desde este punto de vista, si no se protegiera la propiedad de los que la tienen, la sociedad quedaría sumida en la mediocridad.

Pero hay otra razón por la que los (neo) liberales tienen reservas para garantizar los "muchos derechos", y es una razón puramente utilitaria (recordemos que el utilitarismo es una postura filosófica que siempre tuvo un diálogo fluido con el liberalismo): como desde su punto de vista (fuertemente discutible, pero ese es un tema para otro momento) los mercados son la forma más eficiente de asignar recursos, todos los asuntos que requieran de una buena asignación de recursos funcionan mejor si se organizan como mercados. Estos mercados funcionan mal (nuevamente, desde este punto de vista) si se les distorsiona en un sentido igualitario, por lo que, para que las necesidades humanas implícitas en estos "muchos derechos" se cumplan *de la mejor manera posible*, es necesario no garantizarlos *como derechos*. Una buena regulación del mercado alcanzaría.

La cuestión de la represión es similar. La tradición liberal le reconoce a Hobbes que si no hay un estado soberano que ponga orden y haga cumplir la ley, es imposible garantizar ningún derecho. Sin perjuicio de esto, hace énfasis en cómo Locke conmina a ese estado a limitarse en su capacidad de recortar los derechos de los particulares. La famosa expresión "estado juez y gendarme" resume este punto. Pero debemos siempre recordar que un "estado juez y gendarme" no es para nada un estado débil. Al contrario, es un estado capaz de imponerse a cualquier desafío al orden, a la propiedad y a los mercados. Últimamente, a nivel mundial, los liberales están bastante hobbesianos.

En Uruguay, pero también en buena parte de Occidente, las posturas liberales suelen venir acompañadas de reivindicaciones de la represión a los delincuentes (muchas veces racializados), pero también a los revoltosos, que en tiempos en los que el liberalismo se sentía más seguro de si mismo podrían ser vistos como una parte legítima de la oposición política, a pesar de prácticas e ideas radicales.

Cuando los intereses del capital están en juego, o los pobres se vuelvan a la ilegalidad para sobrevivir, o revueltas populares reclaman cosas que el capital no puede o no quiere conceder, para los liberales la represión está justificada. Esta represión incluye la limitación de la libertad de expresión, asociación y protesta, y también la violencia, incluida la mortal. En Uruguay, por ejemplo, se limitó la libertad de expresión de profesores y estudiantes, mientras la LUC limitó los derechos de protesta y huelga ampliando la posibilidad de represión a manifestaciones y ocupaciones, aumentó las penas a numerosos delitos y dio libertades al gatillo fácil de la policía.

Aparecen, entonces, rasgos autoritarios en la agenda liberal. Esto podría leerse como una tensión. Si en el gobierno hay liberales y ultraderechistas, uno podría pensar que los que están empujando en una dirección autoritaria son los ultraderechistas, mientras que quienes la resisten son los liberales. Pero muchas de estas posturas autoritarias y de retroceso de derechos no son impuestas por la ultraderecha, sino parte de la agenda de los liberales y de los que, en el gobierno, se reivindican como "centristas", "democristianos", "batllistas" o "wilsonistas".

La ultraderecha

Varios miembros de la alianza de gobierno han tomado posturas abiertamente contrarias a las instituciones y organizaciones que en Uruguay se dedican a los derechos humanos, como la INDDHH y Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos. El ministro del interior, Jorge Larrañaga, ha protestado contra lo que considera una politización de la INDDHH (como si los derechos humanos no fueran un tema político), reservándose el derecho de desoír sus advertencias. El senador Guido Manini, mientras tanto, ha tenido como principal preocupación la defensa de los violadores de los derechos humanos en la dictadura, y el ataque a los fiscales, las leyes y las organizaciones que pueden llevar a estos violadores ante la justicia.

Sin embargo, las posturas de estos dos políticos son distintas. Mientras el primero es un conservador históricamente reconocido como moderado, últimamente arrastrado hacia el populismo punitivo por sus necesidades electorales; el segundo es un ultraderechista propiamente dicho.

La ultraderecha se propone eliminar los estorbos al despliegue de la soberanía del estado, y también a los elementos que degeneren la integridad (moral, territorial, etc.) de la nación. Estos estorbos pueden ser revueltas, disidencias o minorías, pero también invasiones extranjeras (reales o imaginadas) y, si llegara el caso, también las propias garantías liberales. Hobbes puede pedirle a Locke que se haga a un lado. No es menor que el libro en el que el torturador Luis Tróccoli explicó en los 90 sus razones se llamara “La ira de Leviatán”. Se puede observar, entonces, una deriva del liberalismo hacia el autoritarismo, pero también, y de forma convergente, un ascenso de la ultraderecha propiamente dicha, como postura política autónoma, ya no subordinada al liberalismo.

La reaparición de la ultraderecha tuvo varias etapas: primero, estaban en las sombras, ocultos en algunos pasillos del poder y en las fuerzas “de seguridad”; después, empezaron a aparecer pequeñas organizaciones, a la disolución de la JRN siguió la creación de la Derecha Social y la Casa Identitaria, el Partido Uruguayo, el Forno Libertad y Concordia, el Momivimiento Segunda República, y otras pequeñas organizaciones marginales; después, políticos de derecha como Edgardo Novick, Gustavo Zubía y Jorge Larrañaga empezaron a hacer guiños hacia la derecha setentista y la demagogia puntiva; después, los militares empezaron a hacer ruido político, mientras reemergían las banderas del viejo ruralismo de Benito Nardone, e intelectuales ultraderechistas se mezclaban con los liberales y los conservadores en la Sociedad Rodoniana; después, apareció el liderazgo de Manini, y Cabildo Abierto, que tuvo buenos resultados electorales; después, aparecieron episodios de bandas armadas atacando a militantes y a personas que viven a la calle, y reivindicaciones abiertas de la JUP; paralelamente, algunos intelectuales empezaron a hacer propias las posturas de la ultraderecha, defendiéndolas como “incorrección política”.

Este ascenso primero pasó desapercibido. Después fue alentado, por acción u omisión, por buena parte del sistema político. Y hoy es una realidad política con la que hay que lidiar.

Los militares, y especialmente los implicados en los crímenes de la dictadura, tienen representación directa en el parlamento y el gobierno, y tienen poder de veto sobre lo que éste hace. Esta es una preocupación de primer orden para las personas interesadas en la defensa de los derechos humanos.

Desafíos

No sabemos cuál va a ser el desenlace de este encuentro entre el liberalismo y la ultraderecha. Pero el problema, en el fondo, es más profundo: en una era de crisis sistémicas, el capital reclama ajustes, y estos ajustes producen conflicto social, y este conflicto es enfrentado por represión creciente por parte de los gobiernos que representan los intereses del capital, lo que intensifica los conflictos.

En Bolivia, un golpe de estado instaló a un gobierno de ultraderecha. El freno que el golpe encontró no fueron la justicia ni las instituciones internacionales (la OEA, de hecho, fue la principal artífice del golpe), sino las huelgas, las manifestaciones, la organización popular y las campañas internacionales, que forzaron que se llamara a elecciones y luego lograron una contundente victoria electoral del MAS, que había sido derrocado hace un año.

En Chile, la represión a las protestas de octubre del año pasado se encontró con un crecimiento aún mayor de las protestas, que terminaron forzando la apertura de un proceso constituyente. La institución de derechos humanos jugó un rol importante en la denuncia de los abusos del gobierno, pero fue la movilización popular sostenida la que permite que hoy esté planteada la posibilidad de superar a la "democracia" que la dictadura de Pinochet había creado para hacer perdurar sus instituciones neoliberales y represivas.

En Brasil, gobierna una alianza neoliberal- ultraderechista, y no es claro cómo se va a salir de esa situación (la justicia, allí, fue una de las principales instigadoras del golpe y la persecución contra el PT). En Argentina, el neoliberalismo de Macri había sido derrotada primero en la calle por enormes manifestaciones, y luego por una alianza electoral liderada por el peronismo, pero hoy, ante la crisis económica instigada por los capitales internacionales y exacerbada por la pandemia de coronavirus, pone a este gobierno en problemas, mientras la ultraderecha se moviliza en la calle y gana terreno.

La región vive un momento de intensas disputas, y los derechos son uno de los puntos en disputa. El progresismo, el liberalismo y la ultraderecha son algunos de los actores relevantes en esta disputa, pero no los únicos. Las organizaciones, los movimientos y las movilizaciones populares, tienen la capacidad de desequilibrar, y de crear ideas y prácticas que pongan un freno al retroceso de los derechos, e inventen una forma de vida mejor para esta parte del mundo.

Anexo Legislativo

Anexo legislativo
Legislación sobre derechos humanos

Octubre 2019 – octubre 2020

Leyes

Ley 19.841. Servicio exterior de la República. Modificación de la regulación en el Estatuto del funcionario.

Ley 19.843. Régimen especial de subsidio por desempleo para los trabajadores de la citricultura de la cosecha y del packing.

Ley 19.845. Se declara de interés público la investigación científica sobre el cannabis. Exoneración de tributos a equipos o insumos dedicados a investigación científica del material genético, planta y derivados del cannabis.

Ley 19.846. Igualdad y no discriminación de las mujeres en base al género. Obligatoriedad. Políticas públicas. Principios. Medidas. Sistema Nacional para la Igualdad de Género. Instituto Nacional de las Mujeres. Consejo Nacional de Género. Cometidos. Unidades especializadas en Género. Fortalecimiento del acceso a la justicia.

Ley 19.847. Regulación. Acceso al cannabis medicinal y terapéutico. Programa Nacional de Acceso.

Ley 19.849. Aprobación del Convenio Internacional del Trabajo n. 190 sobre Violencia y Acoso, 2019.

Ley 19.852. Creación del Instituto Nacional de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET).

Ley 19.854. Reserva de la identidad de testigos y denunciantes durante las inspecciones realizadas por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social.

Ley 19855. Marco regulatorio del consumo problemático de bebidas alcohólicas. Prevención.

Ley 19.859. Víctimas del terrorismo estado. Sistema nacional integrado salud. Atención gratuita y vitalicia. Interpretación.

Ley 19.861. Espacio costero Océano Atlántico y Río de la Plata. Uso. Modificación.

Ley 19.866. Bebidas alcohólicas. Consumo problemático. Prevención. Modificación.

Ley 19.869. Telemedicina. Implementación y Desarrollo. Régimen.

Ley 19.873. Inclusión del COVID-19 como enfermedad profesional durante la emergencia sanitaria. Registro del personal de salud.

Ley 19.886. Subsidio por enfermedad a trabajadores zafrales de la caña azúcar que hayan contraído COVID-19.

Ley 19.891. Instituto Nacional Bienestar Animal. Creación. Vigencia. Modificación.

Ley 19.893. Transporte escolar. Aportes patronales seguridad social. Exoneración.

Ley 19.896. Se aprueba el Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el Mercosur, suscrito en la ciudad de Montevideo, el 17 de diciembre de 2018.

Ley 19.897. Aprobación de la eliminación del cobro en el Mercosur del roaming internacional.

Ley 19.903. Creación de la Campaña Nacional Concientización y Prevención Abuso Sexual Infantil Intrafamiliar.

Decretos

Decreto 014/020. Se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento. Principios rectores. Implementación. Recursos y financiamiento.

Decreto 030/020. Se reglamenta la Ley n° 19.525 de 18 de agosto de 2017, que contiene las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Decreto 040/020. Se aprueba el "Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral y relaciones docente-alumno del Ministerio de Defensa Nacional".

Decreto 053/020. Se aprueba la política de protección infantil para el personal desplegado en las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Decreto 055/020. Se regulan las formas de organización y funcionamiento de los Servicios de Salud para Adolescentes.

Decreto 058/020. Se prohíbe la importación, exportación, fabricación, venta, uso, tenencia y comercialización de productos veterinarios y materias primas que contengan mercurio en su formulación.

Decreto 59/020. Delimitación y clasificación del área natural protegida "Laguna de Castillos".

Decreto 60/020. Ampliación de las áreas naturales protegidas. Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yerbal.

Decreto 062/020. Se aprueba el Protocolo de Prevención y Atención de Situaciones de Violencia en el Ámbito Laboral de la Presidencia de la República.

Decreto 63/020. Reglamentación de la ley 19.855, que crea un marco regulatorio para el consumo problemático de bebidas alcohólicas.

Decreto 64/020. Reglamentación de los arts. 37 a 40 de la ley 19.670 y art. 12 de la ley 18.331, referente a protección de datos personales.

Decreto 65/020. Reglamentación de la ley 18.621 que crea el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae).

Decreto 66/020. Aprobación de la "Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030".

Decreto 079/020. Se reglamenta la ley 19.784, de 23 de agosto de 2019, de Promoción de Parques Industriales y Parques Científico Tecnológicos.

Decreto 93/020. Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus).

Decreto 94/020. Ampliación de las medidas dispuestas por el decreto 93/020, con el fin de mitigar y prevenir las consecuencias de la propagación del virus COVID-19 (Coronavirus).

Decreto 100/020. Aprobación de medidas preventivas en materia de seguridad y salud pública aplicada en los aeropuertos.

Decreto 103/020. Aprobación de medidas para atender la situación en la zona fronteriza común entre Uruguay y Brasil como consecuencia de la emergencia sanitaria nacional de la pandemia del COVID-19 (Coronavirus)

Decreto 109/020. Autorización de permanencia en domicilio por el plazo máximo de treinta días a personas de 65 años o más, comprendidas en el subsidio por enfermedad.

Decreto 110/020. Obligación de los prestadores integrales de salud de implementar acciones necesarias para garantizar el diagnóstico y tratamiento de Chagas en la mujer embarazada, niños y niñas. Derogación del decreto 241/995.

Decreto 113/020. Creación del Programa Sembrando, con el objeto de estimular la cultura emprendedora. El Programa capacitará a los beneficiarios a través de talleres. Estará dirigido por una Comisión Directiva Honoraria, integrada por tres miembros, que serán designados por el Poder Ejecutivo.

Decreto 118/020. Incorporación a los programas integrales de salud y al catálogo de prestaciones definidos por el MSP, el procedimiento diagnóstico por PCR-RT de SARS COV2 (COVID-19).

Decreto 119/020. Exhortación a UTE a suspender los cortes de suministro de energía eléctrica a los usuarios de planes generales y residenciales hasta el 13 de abril de 2020.

Decreto 120/020. Exhortación a Antel a suspender los cortes de servicios de telecomunicaciones por falta de pago, a los usuarios residenciales y los servicios de determinadas empresas.

Decreto 126/20. Se dispone que los resultados de las investigaciones científicas, así como los datos globales o estadísticos obtenidos en el medio acuático puedan ser divulgados libremente.

Decreto 127/020. Incorporación de trabajadores dependientes afiliados a la Caja Notarial de Seguridad Social, al régimen de subsidio por desempleo forzoso.

Decreto 130/020. Otorgamiento de subsidio por incapacidad temporal a los profesionales de la salud no dependientes y que no tengan derecho al seguro por enfermedad del BSE.

Decreto 181/020. Creación del grupo de trabajo de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

Decreto 190/020. Determinación de un aporte estatal a las empresas por cada trabajador reintegrado o incorporado, que cumplan con determinadas condiciones.

Decreto 192/020. Creación de un subsidio mensual con destino a artistas nacionales. Junio - julio 2020.

Decreto 217/020. Extensión extraordinaria del amparo del seguro nacional de salud por tres meses para los trabajadores cesados en la actividad que generaba dicha cobertura. Las erogaciones generadas por la prestación serán de cargo del "Fondo Solidario Covid-19".

Decreto 233/020. Modificación del art. 1° del decreto 191/020, relativo a la autorización de permanencia en domicilio a personas de 65 años o más, comprendidas en el subsidio por enfermedad.

Decreto 251/20. Se habilita por excepción y durante la vigencia de la emergencia sanitaria dispuesta por el decreto 93/020, del 13 de marzo de 2020, la flexibilización de los requerimientos dispuestos por el artículo 26 del decreto 399/008, del 18 de agosto de 2008.

Decreto 259/20. Se exonera de aportes jubilatorios patronales a la seguridad social por el período del 1° de abril de 2020 al 31 de marzo de 2021 a las empresas cuya finalidad única o predominante es la prestación de servicios de transporte de escolares.

Índice

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ANEXO LEGISLATIVO



Diciembre, 2020. Depósito Legal Nº 378.567
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y

En el marco del 10 de diciembre, SERPAJ Uruguay publica "Derechos Humanos en el Uruguay", un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

Se busca comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, la efectiva materialización de los derechos humanos, a partir del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Entendemos que es una de las funciones esenciales de la sociedad civil la de producir información independiente, calificada y alternativa, que aporte hacia una sociedad más informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan la agenda política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática, sistema penal, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas transexuales, violencia institucional policial, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros temas y áreas relevantes.


ISBN: 978-9974-564-49-7